

Regeringens proposition

1996/97:176

Lag om kärnkraftens avveckling

Prop.
1996/97:176

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 21 augusti 1997

Göran Persson

Anders Sundström
(Närings- och handelsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en lag om kärnkraftens avveckling. Regeringen får inom i lagen givna ramar besluta att rätten att med stöd av tillstånd enligt kärntekniklagen driva en kärnkraftsreaktor för att utvinna kärnenergi skall upphöra att gälla vid en viss tidpunkt. Tillståndet, och de skyldigheter som är förknippade med detta, kvarstår dock i övrigt efter ett sådant beslut. Ett beslut om upphörande av rätten till reaktordrift ger rätt till ersättning av staten för förlusten. Ersättningsberättigade enligt lagen är tillståndshavare samt ägare och innehavare av särskild rätt till fastighet som har använts vid reaktordrift.

Ersättningen bestäms huvudsakligen enligt expropriationsrättsliga principer och på det sätt som expropriationslagen anger. Detta innebär att ersättningstalan i huvudsak handläggs som expropriationsmål och att expropriationslagens bestämmelser om nedsättning, fördelning och utbetalning av ersättning i allt väsentligt blir tillämpliga.

För ersättningsbestämmande gäller två särskilda förutsättningar. Det skall antas att priset på högspänd el i Sverige inte ändras mer än vad som skulle ha skett om kärnkraftsreaktorn inte hade tagits ur drift. Vidare skall det antas att reaktorns drifttid inte är längre än 40 år. Till skillnad från promemorian och lagrådsremissen finns inget förslag till regel om fixerad kalkylränta.

Kärntekniklagen tillämpas i övrigt vad gäller drift och avveckling av verksamheten. Säkerhetsaspekter vid kärnteknisk verksamhet regleras inte i lagen om kärnkraftens avveckling. Kostnaderna för att avveckla och riva kärnkraftsanläggningar finansieras i första hand genom det system av avgiftsmedel och säkerheter som finansieringslagen tillhandahåller.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1998.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext.....	5
2.1	Förslag till lag om kärnkraftens avveckling	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.....	8
3	Ärendet och dess beredning.....	9
4	Kärnkraftsfrågan i energipolitiken.....	10
4.1	Kärnkraftsfrågan från folkomröstningen år 1980 till riksdagens beslut om energipolitiken i juni 1997.....	10
4.1.1	Frågans behandling fram till 1991 års energipolitiska överenskommelse	10
4.1.2	Frågans behandling från 1991 års överenskommelse till riksdagens beslut om energipolitiken i juni 1997	12
4.2	Riksdagens beslut om energipolitiken i juni 1997	13
5	Lagstiftning av betydelse i ärendet	15
5.1	Lagstiftning om kärnteknisk verksamhet	15
5.1.1	Kärntekniklagen.....	15
5.1.2	Finansieringslagen	16
5.2	Expropriationslagens ersättningsregler	18
5.2.1	Inledning	18
5.2.2	Vissa begrepp.....	18
5.2.3	Bestämmande av ersättning	19
5.2.4	Expropriationstillstånd.....	21
5.2.5	Expropriationsändamål	22
5.2.6	Utbetalning av ersättning och fullbordande av expropriation	25
6	Elmarknadens uppbyggnad m.m.....	25
6.1	Ellagstiftningen	25
6.2	Elmarknadens uppbyggnad	27
6.3	Kärnkraftverkens ägare	30
6.4	Stängning och rivning av kärnkraftverk.....	32
7	Regeringens förslag till en lag om kärnkraftens avveckling	34
7.1	En ny lag ger regeringen rätt att besluta om avställning....	34
7.2	Beslutsordning och beslutskriterier	38
7.3	Ersättningsfrågan	43
7.3.1	Allmänt om ersättning och tillämpning av expropriationsrättsliga principer	43
7.3.2	Särskilda förutsättningar rörande värdering och bestämmande av ersättning	50
7.4	Förfarandet.....	60
8	Författningskommentar.....	66
8.1	Förslaget till lag om kärnkraftens avveckling	66

8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.....	72
-----	---	----

Bilaga 1: Rättsliga frågor i samband med kärnkraftens avveckling (SOU 1995:140 del 4, underlagsbilaga 26)

Bilaga 2: Sammanfattning av promemorian Ds 1997:14

Bilaga 3: Promemorians lagförslag

Bilaga 4: Förteckning över remissinstanserna

Bilaga 5: Lagrådsremissens lagförslag

Bilaga 6: Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 augusti 1997

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om kärnkraftens avveckling,
2. lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om kärnkraftens avveckling

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde och syfte

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om upphörande av rätten att driva kärnkraftsreaktorer för att utvinna kärnenergi till följd av omställningen av energisystemet i Sverige.

Syftet med omställningen är att åstadkomma en ekologiskt och ekonomiskt hållbar energiförsörjning byggd på förnybara energislag. Omställningen skall genomföras på ett sätt som gör det möjligt att tillförsäkra svensk industri och samhället i övrigt el på internationellt konkurrenskraftiga villkor.

Beslut om att rätten att driva en kärnkraftsreaktor skall upphöra

2 § Regeringen får beträffande varje kärnkraftsreaktor besluta att rätten att driva reaktorn för att utvinna kärnenergi skall upphöra att gälla vid den tidpunkt som regeringen anger.

3 § Beslut av regeringen enligt 2 § skall fattas med utgångspunkt i att varje kärnkraftsreaktor skall tas ur drift vid den tidpunkt som bäst gagnar syftet med omställningen av energisystemet och dess genomförande enligt 1 § andra stycket.

Vid avgörande av när en reaktor skall tas ur drift skall hänsyn tas till reaktorns geografiska läge. För varje reaktor skall i övrigt beaktas andra särskilda förhållanden såsom ålder, konstruktion och betydelse för energisystemet.

4 § Om det beträffande en kärnkraftsreaktor uppkommer en fråga om att återkalla ett tillstånd enligt 15 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet innan rätten att driva reaktorn har upphört att gälla till följd av ett beslut av regeringen enligt 2 § i förevarande lag, skall återkallelsefrågan prövas innan regeringsbeslutet verkställs.

Ersättning

5 § Om rätten att driva en kärnkraftsreaktor för att utvinna kärnenergi upphör att gälla enligt denna lag, har tillståndshavare och ägare till fastig-

het som har använts vid reaktordrift rätt till ersättning av staten för förlusten enligt vad som anges i 6 och 7 §§.

Vad som i denna lag sägs om ägare till fastighet som har använts vid reaktordrift skall även gälla innehavare av nyttjanderätt eller annan särskild rätt till fastigheten.

6 § När ersättningen skall bestämmas, tillämpas 4 kap. expropriationslagen (1972:719), i den mån avvikande bestämmelser inte meddelas i denna lag. Ersättning för värdeminskning av fastighet som har använts vid reaktordrift lämnas därvid som intrångsersättning. Uppkommer i övrigt skada genom att rätten till reaktordrift upphör, skall även sådan skada ersättas.

7 § När ersättningen skall bestämmas skall som särskilda förutsättningar gälla följande:

1. Har upphörandet av driften vid en kärnkraftsreaktor medfört inverkan av någon betydelse på priset på högspänd el i Sverige, skall ersättningen beträffande den reaktorn bestämmas på grundval av det pris som skulle ha gällt om en sådan inverkan inte hade förekommit.

2. Ersättningen skall bestämmas utifrån antagandet att en kärnkraftsreaktor inte kan nyttjas mer än 40 år efter den tidpunkt då den först togs i kommersiell drift.

När ersättningen skall bestämmas skall hänsyn inte tas till sådan värdeändring som uppkommer efter det att rätten att driva kärnkraftsreaktorn har upphört. Om det allmänna prisläget därefter har höjts, skall dock ersättningen jämkas med hänsyn till detta.

Mål om fastställande av ersättning

8 § Ersättning enligt denna lag skall fastställas av domstol. Talan om fastställande av ersättning får väckas av staten eller av tillståndshavare eller av ägare till fastighet som har använts vid reaktordrift. Staten skall väcka talan inom tre år efter det att rätten att driva kärnkraftsreaktorn har upphört, om inte talan dessförinnan har väckts av någon annan.

Talan skall väckas vid den fastighetsdomstol inom vars domkrets reaktorn är belägen.

9 § I mål om fastställande av ersättning tillämpas bestämmelserna om expropriationsmål i 5 kap. 5–9, 11–14, 23 och 24 §§, 25 § första–tredje styckena, 26 § första stycket och andra stycket första meningen samt 27–29 §§ expropriationslagen (1972:719).

Ersättningen får bestämmas i annat än pengar trots bestämmelsen i 5 kap. 27 § expropriationslagen, om parterna är överens och samtliga borgenärer som har panträtt i fastigheten har lämnat sitt medgivande. Besväräs fastigheten av gemensam inteckning, fordras dessutom de medgivanden från fastighetsägare och fordringshavare som i 22 kap. 11 § jordabalken föreskrivs för relaxation. Medgivande fordras dock inte av den för vars rätt domstolens avgörande är väsentligen utan betydelse.

10 § I mål om fastställande av ersättning får domstolen på yrkande av den som är berättigad till ersättning föreskriva att förskott skall betalas på den ersättning som slutligt fastställs. Domstolen får dock inte förordna om förskott innan rätten att driva en kärnkraftsreaktor för att utvinna kärnenergi har upphört.

Om domstolen på yrkande av en viss sakägare har beslutat om förskott, får ett nytt yrkande om förskott från denne sakägare inte tas upp till prövning förrän det har gått sex månader sedan det föregående beslutet.

Beträffande förfarandet tillämpas vad som sägs i 5 kap. 21 § expropriationslagen (1972:719) om kvalificerat förhandstillträde.

Ett beslut om förskott får överklagas särskilt. Hovrättens avgörande i fråga om förskott får inte överklagas.

Betalning m.m.

11 § I fråga om betalning eller nedsättning av ersättning gäller 6 kap. 1 § första stycket, 2–6, 8 och 17–20 §§ expropriationslagen (1972:719).

Betalning eller nedsättning skall ske inom tre månader från det att en dom om fastställande av ersättning har vunnit laga kraft. Motsvarande gäller i fråga om förskott.

12 § På ersättningen skall det tas ut ränta enligt 5 § räntelagen (1975:635) från den tidpunkt då rätten att driva en kärnkraftsreaktor upphör till dess betalning eller nedsättning sker. I den mån betalning eller nedsättning sker efter utgången av den i 11 § angivna fristen skall ränta tas ut enligt 6 § räntelagen.

Rättegångskostnader m.m.

13 § I fråga om ersättning för rättegångskostnader i mål om fastställande av ersättning tillämpas 7 kap. 1 och 3–5 §§ expropriationslagen (1972:719).

14 § Vid tillämpning av de bestämmelser i expropriationslagen (1972:719) som det hänvisas till i 6, 9, 11 och 13 §§ denna lag skall vad som sägs om den exproprierande avse staten, vad som sägs om expropriationstillstånd avse beslut enligt 3 §, vad som sägs om expropriationsmål avse mål om ersättning enligt denna lag och vad som sägs om tillträde avse den tidpunkt då rätten att driva kärnkraftsreaktor skall upphöra att gälla.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

Härigenom föreskrivs att 14 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §

Om ett tillstånd återkallas eller ett tillstånds giltighetstid går ut, kvarstår skyldigheterna enligt 10 § till dess de fullgjorts eller befrielse från dem medgivits. Befrielse kan medges av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer.

Om ett tillstånd återkallas eller ett tillstånds giltighetstid går ut *eller om rätten att driva en kärnkraftsreaktor upphör att gälla enligt lagen (1997:000) om kärnkraftens avveckling*, kvarstår skyldigheterna enligt 10 § till dess de fullgjorts eller befrielse från dem medgivits. Befrielse kan medges av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

¹ Lagen omtryckt 1992:1536.

3 Ärendet och dess beredning

Frågan om användningen av kärnkraft som energikälla i Sverige har länge stått på den politiska dagordningen. Folkomröstningen år 1980 resulterade bland annat i att kärnkraften skulle avvecklas i den takt som var möjlig med hänsyn till behovet av elektrisk kraft för att upprätthålla sysselsättning och välfärd. I avsnitt 4.1 sammanfattas frågans behandling från folkomröstningen till riksdagens energipolitiska beslut i juni 1997.

Sommaren 1994 tillsattes en parlamentarisk kommission, Energikommissionen (dir. 1994:67, dir. 1994:120). Denna överlämnade sitt slutbetänkande Omställning av energisystemet (SOU 1995:139) till regeringen i december 1995. Till betänkandet hör bakgrundsmaterial i form av fristående rapporter, redovisade i fyra volymer med underlagsbilagor (SOU 1995:140). En sammanfattning av kommissionens betänkande och remissinstansernas synpunkter finns i departementspromemorian Energikommissionens betänkande (Ds 1996:55).

Regeringen inbjöd våren 1996 riksdagspartierna till överläggningar om energipolitiken och beslutade i september samma år att tillsätta en arbetsgrupp för att komplettera Energikommissionens analys med ett förslag till lagstiftning om kärnkraftens avveckling. I arbetsgruppen ingick företrädare från Justitiedepartementet, Närings- och handelsdepartementet, Finansdepartementet och Miljödepartementet.

De energipolitiska överläggningarna slutfördes den 4 februari 1997 med en överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet och Vänsterpartiet om riktlinjer för energipolitiken.

Den 14 februari 1997 lade arbetsgruppen fram departementspromemorian Lag om kärnkraftens avveckling (Ds 1997:14). Promemorian har remissbehandlats. En sammanställning av remissinstansernas synpunkter har gjorts och finns tillgänglig i Närings- och handelsdepartementet (dnr N97/496).

Regeringen överlämnade i mars 1997 propositionen En uthållig energiförsörjning (prop. 1996/97:84) till riksdagen. I propositionen redovisas den energipolitiska överenskommelsen och föreslås bl.a. att på överenskommelsen baserade riktlinjer för energipolitiken antas av riksdagen. En sammanfattning av innehållet i propositionen finns i avsnitt 4.2. Riksdagen har den 10 juni 1997 beslutat i enlighet med förslagen i propositionen (bet. 1996/97:NU12, rskr. 1996/97:272).

Departementspromemorians förslag till lagstiftning bygger på de överväganden som gjorts i Energikommissionens slutbetänkande. Kommissionens juridiska analys bygger på ett expertutlåtande, som utgör underlagsbilaga 26 till betänkandet, Rättsliga frågor i samband med kärnkraftens avveckling (SOU 1995:140, del 4, s. 9-87). Underlagsbilagan finns fogad som bilaga till departementspromemorian och utgör också *bilaga 1* till propositionen. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 2*. De lagförslag som läggs fram i promemorian finns i *bilaga 3*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 12 juni 1997 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 5*.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 6*.

Lagrådet godtar förslaget i huvuddrag men föreslår att förutsättningen som rör antagande om påverkan på elpriset begränsas på så sätt att man skall bortse endast från sådana effekter som hänger samman med urdrifttagandet av just den reaktor som det är fråga om. Vidare anser Lagrådet att lagtexten bör justeras på ett antal punkter.

Regeringen har i propositionen följt Lagrådets förslag. Dessutom har vissa redaktionella ändringar gjorts. Vi återkommer till Lagrådets synpunkter i samband med de särskilda frågorna.

Av skäl som redovisas i avsnitt 7.3.2 innehåller propositionen – i motsats till vad som föreslogs i lagrådsremissen – inget förslag till regel om fixerad kalkylränta.

4 Kärnkraftsfrågan i energipolitiken

4.1 Kärnkraftsfrågan från folkomröstningen år 1980 till riksdagens beslut om energipolitiken i juni 1997

4.1.1 Frågans behandling fram till 1991 års energipolitiska överenskommelse

Resultatet av folkomröstningen i kärnkraftsfrågan år 1980 innebar i huvudsak att ingen ytterligare kärnkraftsutbyggnad skulle förekomma utöver de tolv reaktorer som var i drift, färdiga eller under arbete (prop. 1979/80:170, bet.1979/80:NU70, rskr. 1979/80:410). Kärnkraften skulle avvecklas i den takt som var möjlig med hänsyn till behovet av elektrisk kraft för att upprätthålla sysselsättning och välfärd. Säkerhetsaspekterna borde vara avgörande för i vilken ordningsföljd reaktorerna skulle tas ur drift. Näringsutskottet anslöt sig i sitt betänkande till vad som i propositionen anförts beträffande kärnkraftens användning. Utskottet uttalade samtidigt sin mening att det var nödvändigt att klart ange den tidsperiod inom vilken avvecklingen skulle ske. Med hänsyn till att reaktornas tekniska livslängd enligt propositionen bedömdes vara ca 25 år, ansåg utskottet att det borde slås fast att den sista reaktorn i Sverige skulle stängas år 2010. Riksdagen biföll vad Näringsutskottet hemställt i betänkandet.

Näringsutskottets uttalande om år 2010 som slutpunkt för avvecklingsperioden gjordes efter att utskottet hade nämnt att kärnkraftsreaktorernas

tekniska livslängd bedömdes vara ca 25 år. Våren 1988 tog utskottet upp frågan till närmare diskussion (bet. 1987/88:NU40, s. 41 och 53). Därvid konstaterades att avskrivningstiden för de svenska kärnkraftsreaktorerna är 25 år men att anläggningarna har konstruerats för att ha en livslängd av minst 40 år. De analyser som gjorts sades inte motsäga det ursprungliga konstruktionsvillkoret att en reaktortanks livslängd är minst 40 år. Riksdagens beslut om en bortre tidpunkt för kärnkraftsavvecklingen fick emellertid inte, framhöll utskottet, ses som en ren framräkning grundad på bedömningar om reaktorernas sannolika livslängd. Grundläggande för beslutet hade varit att utifrån folkomröstningens resultat ange en väl anpassad tidsram inom vilken omställningen av energisystemet skulle kunna äga rum.

Under 1980-talet förelade regeringen fyra gånger riksdagen mera övergripande förslag till riktlinjer för energipolitiken. En proposition om vissa utgångspunkter för energisystemets omställning blev föremål för riksdagsbeslut år 1987 (prop. 1986/87:159, bet. 1987/88:NU7, rskr. 1987/88:56). Avvecklingen av kärnkraften skulle i enlighet med tidigare riktlinjer vara genomförd senast år 2010. Ytterligare ett steg mot en avvecklingsplan togs genom en avsiktsförklaring innebärande att en reaktor skulle kunna tas ur drift under perioden 1993–1995 och en andra reaktor under perioden 1994–1996. Tillförseln av ny energi och hushållningens resultat skulle dock, betonades det, avgöra när avvecklingen av reaktorerna kunde påbörjas.

En ytterligare precisering av hur kärnkraftsavvecklingen skulle genomföras beslutades av riksdagen våren 1988 (prop. 1987/88:90, bet. 1987/88:NU40, rskr. 1987/88:375). En första reaktor skulle tas ur drift år 1995 och en andra år 1996, och dessa reaktorer skulle vara en av de två reaktorerna i Barsebäcksverket och en av de fyra i Ringhalsverket. Vilka reaktorer som skulle tas ur drift, och i vilken ordning detta skulle ske, var frågor som riksdagen förbehöll sig att få ta ställning till. På förslag av utskottet uttalade sig riksdagen för en s.k. kontrollstation år 1990, vid vilken det skulle konkret klargöras vilka åtgärder för energitillförseln som måste vidtas för att inte den tidigare lagda avvecklingen av de två kärnkraftsreaktorerna skulle resultera i elbrist eller osäker eltillförsel vid mitten av 1990-talet och för att den elintensiva industrins energiförsörjning skulle tryggas.

Samtidigt med det energipolitiska beslutet fattades också ett beslut om miljöpolitiken inför 1990-talet (prop. 1987/88:85, bet. 1987/88:JoU23). För första gången gavs stor uppmärksamhet åt frågan om risken för långsiktiga klimatförändringar till följd av bl.a. koldioxidutsläpp vid förbränning av fossila bränslen. Som ett nationellt delmål angavs att utsläppen inte bör ökas utöver 1988 års nivå.

I departementspromemorian Rättsliga frågor i samband med kärnkraftens avveckling (Ds 1988:11) föreslogs vissa lagändringar i lagen om kärnteknisk verksamhet innebärande bl.a. att tillstånd att bedriva kärnteknisk verksamhet skulle kunna återkallas som ett led i genomförandet av riksdagens beslut om riktlinjer för en avveckling av kärnkraften senast år 2010. Tillståndshavaren skulle enligt förslaget ges rätt till skälig ersättning av staten för förlust till följd av att tillståndet upphörde tidigare än 25

år efter det att reaktorn togs i kommersiell drift; utebliven vinst skulle dock inte ersättas. Promemorian fick ett blandat remissmottagande och dess överväganden lades aldrig till grund för förslag i proposition.

4.1.2 Frågans behandling från 1991 års överenskommelse till riksdagens beslut om energipolitiken i juni 1997

År 1991 träffades en partipolitisk överenskommelse som kom att ligga till grund för en proposition om energipolitiken och för ett riksdagsbeslut samma år (prop. 1990/91:88, bet. 1990/91:NU40, rskr.1990/91:373). Ett grundläggande motiv för beslutet var att omställningen och utvecklingen av energisystemet borde grundas på långsiktigt hållbara politiska beslut.

I 1991 års energipolitiska riktlinjer utvecklades de energipolitiska målen. En säker och konkurrenskraftig el- och energiförsörjning är ett övergripande energipolitiskt mål. I försörjningstryggheten ligger också att energisystemet skall vara uthålligt och robust i det längre tidsperspektivet och därför skall uppfylla viktiga miljö- och säkerhetskrav. I riktlinjerna angavs att frågan om när kärnkraftsavvecklingen kan inledas och i vilken takt den kan ske avgörs av resultaten av hushållningen med el, tillförseln av el från miljöacceptabel kraftproduktion och möjligheterna att bibehålla internationellt konkurrenskraftiga elpriser.

I riksdagens beslut om energipolitiken våren 1994 behandlades bl.a. omställningen av energisystemet (bet. 1993/94:NU17, rskr. 1993/94:356). Riksdagen föreslog att en kommission med parlamentarisk sammansättning skulle tillsättas för att granska de pågående energipolitiska programmen för omställning och utveckling av energisystemet samt analysera behovet av förändringar och ytterligare åtgärder. Kommissionen borde också lägga fram förslag om program med tidsangivelser för omställningen av energisystemet. En utgångspunkt för kommissionens arbete skulle vara att omställningen och utvecklingen av energisystemet, i enlighet med 1991 års energipolitiska överenskommelse, kan grundas på långsiktigt hållbara politiska beslut.

Sommaren 1994 tillkallade regeringen Energikommissionen. Kommissionen överlämnade i december 1995 sitt slutbetänkande Omställning av energisystemet (SOU 1995:139-140) till regeringen. En av kommissionens slutsatser var att resultaten av energieffektiviseringarna, tillförseln av förnybar energi samt möjligheterna att bibehålla internationellt konkurrenskraftiga priser avgör takten i kärnkraftsavvecklingen. Enligt kommissionens bedömning bör något årtal då den sista reaktorn tas ur drift inte fastställas.

Kommissionen fann det dock angeläget att avvecklingen påbörjas i ett tidigt skede så att omställningsprocessen kan inledas. Det var kommissionens uppfattning att ett kärnkraftsaggregat kan ställas av under mandatperioden utan att kraftbalansen påverkas påtagligt.

Betänkandet har remissbehandlats. Remissinstansernas synpunkter finns sammanfattade i departementsstencilen Energikommissionens betänkande (Ds 1996:55).

I kommissionens betänkande behandlas även rättsliga aspekter på ett för kärnkraftsföretagen bindande beslut om avveckling av en eller flera

kärnkraftsreaktorer. Det sker dock i relativt allmänna termer, även om vissa grundläggande slutsatser dras om behovet av lagstiftning och dennas utformning. Något lagförslag lämnas inte i betänkandet. Remissinstanserna har i stort sett inte haft något att erinra mot kommissionens analys. Analysen baseras på promemorian Rättsliga frågor i samband med kärnkraftens avveckling som utgör bilaga 1 till denna proposition.

I regeringsförklaringen i januari 1995 inbjöd statsministern övriga riksdagspartier till överläggningar om energipolitiken. Grundvalen för överläggningarna skulle vara 1991 års energipolitiska överenskommelse, Energikommissionens betänkande och remissvaren på detta. Dessa överläggningar inleddes i maj 1996, sedan remissbehandlingen av Energikommissionens betänkande hade avslutats.

I samband med överläggningarna om energipolitiken ansågs det nödvändigt att komplettera kommissionens analys med ett förslag till lagstiftning om kärnkraftens avveckling. För detta ändamål beslutade regeringen den 26 september 1996 att tillsätta en arbetsgrupp. I denna har ingått företrädare för Justitiedepartementet, Närings- och handelsdepartementet, Finansdepartementet och Miljödepartementet.

De energipolitiska överläggningarna slutfördes i februari 1997 och resulterade i en överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet och Vänsterpartiet. Överenskommelsen innebär bl.a. följande. De energipolitiska riktlinjerna i 1991 års uppgörelse ligger fast. Såväl samhällsekonomiska som miljömässiga skäl talar för att omställningen och utvecklingen av energisystemet bör ske under tillräckligt lång tid för att målen i 1991 års uppgörelse skall kunna uppnås. Problem uppstår för sysselsättning, välfärd, konkurrenskraft och miljö om all kärnkraftsproduktion avvecklas till år 2010. Något årtal då den sista kärnkraftsreaktorn tas ur drift bör inte fastställas. Härigenom ges tillräckligt lång tid för omställningen av energisystemet. Omställningen skall därför påbörjas snarast.

I överenskommelsen redovisas de åtgärder som skall vidtas för att möjliggöra en avställning av en reaktor senast den 1 juli 1998 och en senast den 1 juli 2001. Bland åtgärderna ingår att regeringen under år 1997 skall förelägga riksdagen förslag till en lag som kan träda i kraft den 1 januari 1998. Lagen skall ge regeringen möjlighet att besluta om avställning av landets kärnkraftsreaktorer med utgångspunkt i att reaktorerna skall ställas av i den ordning och vid de tidpunkter som bäst gagnar den av riksdagen beslutade omställningen av energisystemet och dess genomförande. Av kriterierna bör särskilt framgå att avställningen skall inledas med de reaktorer som mest kan ifrågasättas från lokaliseringssynpunkt.

4.2 Riksdagens beslut om energipolitiken i juni 1997

I propositionen En uthållig energiförsörjning (prop. 1996/97:84) föreslås att på den tidigare nämnda partiöverenskommelsen baserade riktlinjer för energipolitiken antas av riksdagen. Vidare föreslås en rad åtgärder för genomförandet av denna politik. Riksdagen har den 10 juni 1997 beslutat i enlighet med förslaget (bet. 1996/97:NU12, rskr. 1996/97:272). Ur propositionen kan här nämnas följande.

Den svenska energipolitikens mål är att på kort och lång sikt trygga tillgången på el och annan energi på med omvärlden konkurrenskraftiga villkor. Enerkipolitiken skall skapa villkoren för en effektiv energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg negativ påverkan på hälsa, miljö och klimat samt underlätta omställningen till ett ekologiskt uthålligt samhälle. Härigenom främjas en god ekonomisk och social utveckling i Sverige.

Omställningen av energisystemet är ett led i Sveriges strävan att vara ett föregångsland när det gäller att skapa en ekologiskt hållbar utveckling. Energiöverenskommelsen innebär att de två kärnkraftsreaktorerna i Barsebäck skall ställas av. Förslag till lagstiftning om kärnkraftens avveckling kommer att föreläggas riksdagen under år 1997. Bortfallet av el skall kompenseras genom effektivare energianvändning, konvertering samt hushållning med och tillförsel av el från andra energikällor.

Stängningen av den första reaktorn skall i huvudsak kompenseras genom en minskad användning av el i fjärrvärmesystemet. Ett villkor för avställningen av den andra reaktorn är att bortfallet av elproduktion kan kompenseras. Näringsutskottet uttalade att riksdagen – oavsett utformningen av lagstiftningen – bör ges möjlighet att pröva att förutsättningen för stängningen av den andra reaktorn är uppfylld (bet. 1996/97:NU12 s. 39). Något årtal då den sista kärnkraftsreaktorn tas ur drift bör inte fastställas. Härigenom ges tillräckligt lång tid för omställningen av energisystemet.

En delegation tillkallas med uppgift att utveckla el- och värmeförsörjningen i Sydsverige.

Bidrag skall lämnas för anslutning av elvärmda byggnader till fjärrvärmesystemen och för konvertering från elvärme till uppvärmning med bränsle. Bidrag till installation av utrustning som medför en minskning av eleffektuttaget lämnas till ägare av småhus med elvärme.

Stöd skall vidare lämnas till investeringar i vindkraftverk, småskaliga vattenkraftverk och anläggningar för kraftvärmeproduktion med biobränslen. Investeringsstödet kompletteras med stöd till upphandling av ny elproduktionsteknik.

Hushållningen med energi stimuleras genom information, utbildning, teknikupphandling av energieffektiv teknik, provning, märkning och certifiering av energikrävande utrustning samt kommunal energirådgivning.

De statliga insatserna för utveckling av teknik för framtidens energisystem skall förstärkas och koncentreras. Energiforskningen ges ökade resurser och får en delvis ny inriktning där forskning om energisystemet och det internationella samarbetet med särskilt länderna i Östersjöregionen betonas. Stödet till branschgemensam forskning och utvecklingen av ny energiteknik i företag och branscher förstärks genom att Energiteknikfonden tillförs ytterligare medel. Ett energiteknikbidrag införs för att stödja energiteknik som behöver utvecklas genom att provas i full skala och demonstreras med reducerad risk för företagen.

En ny energimyndighet inrättas den 1 januari 1998. Till energimyndigheten förs merparten av myndighetsfunktionerna på energiområdet. Myndigheten får vidare ansvaret att verkställa huvuddelen av omställningsåtgärderna och att samordna omställningsarbetet. Vattenfall AB skall in-

om ramen för kravet på affärsmässighet avsätta resurser för utvecklingen av ny elproduktionsteknik och därmed bidra till en svensk elförsörjning som är ekologiskt och ekonomiskt uthållig.

En strategi redovisas för minskad klimatpåverkan från energisektorn. Fortsatta insatser sker för bilateralt och multilateralt samarbete för gemensamt genomförande inom ramen för klimatkonventionen. Programmet för utveckling av etanolproduktion baserad på skogsråvara förstärks.

5 Lagstiftning av betydelse i ärendet

5.1 Lagstiftning om kärnteknisk verksamhet

5.1.1 Kärntekniklagen

Lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) trädde i kraft den 1 februari 1984 och ersatte atomenergilagen, villkorslagen och rådrumlagen (de senare lagarna beskrivs översiktligt i avsnitt 2.1 i bilaga 1). Enligt 5 § kärntekniklagen krävs tillstånd för kärnteknisk verksamhet. Det innebär att tillstånd fordras t.ex. för uppförande, innehav eller drift av kärnteknisk anläggning, varmed avses anläggning för utvinning av kärnenergi (kärnkraftsreaktor). Frågor om tillstånd som rör kärnkraftsreaktorer prövas av regeringen enligt de närmare bestämmelser som meddelats i förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet (kärnteknikförordningen).

I kärntekniklagen uppställs inte några kriterier för tillstånd. I allt väsentligt sker prövningen utifrån de syften och intressen som lagstiftningen avser att tillvarata. Förarbetena till kärntekniklagen (prop. 1983/84:60 s. 31 f.) understryker lagens karaktär av säkerhetslag.

Ett tillstånd till kärnteknisk verksamhet lämnas för en angiven innehavare. Tillståndet innefattar en rätt för tillståndshavaren att bedriva verksamhet på kärnenergiområdet eller inneha klyvbart material eller avfall endast för de ändamål och på det sätt som följer av tillståndsbeslutet.

Tillstånd får enligt 7 § kärntekniklagen begränsas till att gälla viss tid. I förarbetena (prop. 1983/84:60 s. 60) anges att en begränsning av exempelvis drifttiden vid en anläggning får göras endast om begränsningen är påkallad av säkerhets- eller strålskyddsskäl. Begränsning av tiden för själva innehavet av en kärnteknisk anläggning får inte ske utan att samtidigt ställning har tagits till det fortsatta ansvaret för anläggningen.

Regler om tidsbegränsning av tillstånd fanns även i den tidigare gällande atomenergilagen. Bestämmelsen motiverades (prop. 1956:178 s. 28) av att det från allmän synpunkt ansågs angeläget att möjlighet fanns att efter viss tid ompröva meddelade tillstånd. Sålunda uttalades att den allmänna inriktningen av kärnenergiverksamheten kunde medföra behov av ändrade

dispositioner. Det angavs vidare att en viss giltighetstid kunde vara av värde för tillståndshavaren. Denne kunde nämligen då, till skillnad mot vad som skulle vara fallet om tillståndet meddelats endast tills vidare, i allmänhet räkna med att få behålla tillståndet under den angivna tiden och han kunde inrikta sin verksamhet därefter. Samtidigt uttalades att det självfallet borde tas all möjlig hänsyn till tillståndshavarnas intressen.

Flertalet av de beviljade tillstånden är numera tidsbegränsade, med en giltighetstid längst till utgången av år 2010. Två resningsfall i Regeringsrätten (RÅ 1990 not 197 och RÅ 1990 not 198) behandlar tidsbegränsningarnas betydelse. Av besluten kan den slutsatsen dras att det knappast fanns någon laglig möjlighet att, i egentlig mening, tidsbegränsa de ursprungligen icke tidsbegränsade tillstånden. Tidsbegränsningarna skulle däremot vara lagliga såsom säkerhetsmässigt betingade villkor enligt 8 § kärntekniklagen eller äldre motsvarighet. Härvid fyller tidsgränsen närmast funktionen av en s.k. kontrollstation; förlängning kan inte rimligen vägras om tillståndshavaren uppfyller lagens krav på säkerhet (bilaga 1, s. 23).

Återkallelse av tillstånd

Ett tillstånd kan enligt 15 § kärntekniklagen återkallas av den som har meddelat tillståndet, om tillståndshavaren inte iakttar de villkor eller föreskrifter av betydelse från säkerhetssynpunkt som satts upp som en förutsättning för tillståndet eller om det i annat fall föreligger synnerliga skäl från säkerhetssynpunkt. Tillstånd kan också dras in om tillståndshavaren inte har iakttagit de villkor och föreskrifter avseende forsknings- och utvecklingsverksamhet som uppställts och om det föreligger synnerliga skäl från säkerhetssynpunkt. Enligt 14 § kärntekniklagen kvarstår tillståndshavarens skyldigheter beträffande säkerheten, hantering och slutförvaring av kärnavfall och använt kärnbränsle samt avveckling och rivning av anläggningen till dess de fullgjorts, även om ett tillstånd återkallas. Regeringen kan medge befrielse från skyldigheterna.

I motiven (prop. 1983/84:60 s. 95) anges att en återkallelse av ett tillstånd inte kan tillgripas annat än vid allvarliga eller upprepade överträdelser av uppställda villkor eller av föreskrift i lagen. Av stor betydelse är också om försummelsen är väsentlig med hänsyn till säkerhet eller strålskydd.

5.1.2 Finansieringslagen

Det ekonomiska ansvaret för hanteringen av kärnkraftens restprodukter skall bäras av kärnkraftsföretagen. Finansieringen sker genom att en avgift tas ut på elproduktionen i kärnkraftverken och medlen förvaltas sedan av en fond.

Enligt 10 § kärntekniklagen skall den som har tillstånd till kärnteknisk verksamhet svara för att de åtgärder vidtas som behövs bl.a. för att på ett säkert sätt hantera och slutförvara i verksamheten uppkommet kärnavfall eller däri uppkommet kärnämne som inte används på nytt och för att på ett säkert sätt avveckla och riva anläggningar i vilka verksamheten inte läng-

re skall bedrivas. Som ovan nämnts kvarstår tillståndshavarnas skyldigheter till dess att de har fullgjorts eller befrielse från dem har medgetts även om ett tillstånd återkallas eller ett tillstånds giltighetstid går ut. Av 13 § samma lag följer att bestämmelser om reaktorhavares skyldighet att erlagga en avgift till staten finns i lagen (1992:1537) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m. (finansieringslagen).

Den grundläggande principen bakom finansieringslagen är att kostnaderna för att finansiera hanteringen av kärnkraftproduktionens restprodukter skall täckas av intäkterna från den produktion som har gett upphov till dem. Medel för att täcka framtida utgifter för avfallshanteringen skall tas ut i förväg ur de löpande intäkterna från kärnkraftsproduktionen och hållas samlade på ett sådant sätt att de med säkerhet kan disponeras för avsett ändamål när utgifter successivt uppkommer (prop. 1995/96:83 s. 13 f.).

Enligt finansieringslagen skall reaktorhavaren årligen, så länge reaktorn är i drift, betala en avgift samt ställa säkerheter till staten för att säkerställa att medel finns tillgängliga för att betala kostnader för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle och visst radioaktivt avfall, avveckling och rivning av reaktoranläggningar samt forskning på kärnavfallsområdet. Medlen används också för att täcka de kostnader staten har för tillsyn och kompletterande forskning på kärnavfallsområdet. Avgiften skall vidare täcka de kostnader som reaktorhavarna, staten och kommunerna har för information till allmänheten. Enligt vad som planerats skall medlen räcka till ca år 2050.

Avgiftsmedlen förvaltas av en fond benämnd Kärnavfallsfonden. Fondens medel skall placeras på konto i Riksgäldskontoret. Avkastningen på medel skall läggas till kapitalet. Pengarna skall betalas ut när de behövs för att företagen skall kunna fullfölja sina skyldigheter enligt 10 § kärntekniklagen. Statens kärnkraftsinspektion (SKI) prövar frågor om användning och återbetalning av avgiftsmedel.

Regeringen fastställer varje år avgiften för nästkommande år. Avgiften beräknas per kilowattimme och bestäms individuellt för varje kärnkraftverk. Avgiftens storlek bestäms med ledning av kostnadsberäkningar som reaktorhavaren enligt finansieringslagen skall låta upprätta och sända till SKI. Vid beräkningen bedöms den framtida reala avkastningen på medlen (angående avgiftens storlek m.m., se bet. s. 162). Kostnadsberäkningen skall innehålla kostnaderna för samtliga åtgärder som kan behövas sedan reaktorn drivits i 25 år (intjänandetiden) samt – om drifttiden överstiger 25 år – kostnaden för tillkommande åtgärder varje år därutöver. Medel som blir över skall kunna betalas tillbaka till reaktorhavaren.

Utöver den årliga avgiften skall reaktorhavarna dessutom ställa fullgoda säkerheter för sådana kostnader för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall samt rivning av kärnkraftverken som inte täcks av inbetalade avgiftsmedel. Säkerheterna skall säkerställa fonduppbyggnaden vid en eventuell avstängning av en reaktor före reaktorns intjänandetid, dvs. 25 år. De skall även säkerställa finansieringen vid en eventuell fondbrist som beror på oplanerade händelser efter det att alla reaktorer stängts av och avgiftsmedel från kärnkraftsproduktionen inte längre tillförs fonden. Exempel på sådana händelser är längre driftstör-

ningar av olika slag och sabotage. Säkerheterna prövas av regeringen varje år. Om det är motiverat kan regeringen ompröva formen för säkerhet och kräva ny typ av säkerhet, t.ex. realsäkerhet i stället för ett borgensåtagande. En fastighet på vilken det bedrivs kärnteknisk verksamhet får inte utgöra säkerhet.

Till finansieringslagen ansluter förordningen (1981:671) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m.

5.2 Expropriationslagens ersättningsregler

5.2.1 Inledning

Energikommissionen och den arbetsgrupp som tagit fram departementspromemorian Ds 1997:14 (nedan kallad arbetsgruppen) har funnit att innehavarna av tillstånd enligt kärntekniklagen är berättigade till ersättning för att tillstånden begränsas i förtid (regeringens bedömning i denna del, se avsnitt 7.3.1). Arbetsgruppen har därvid föreslagit att det vid regleringen av ersättningsfrågan görs en hänvisning till reglerna om expropriationsersättning i expropriationslagen (1972:719) (ExL).

I markreglerande lagstiftning hänvisas i allmänhet till reglerna i ExL när det gäller att bestämma ersättning. Till dessa regler hänvisade även Rättighetsskyddsutredningen när uttrycket "för förlusten" infördes i 2 kap. 18 § RF år 1979. Reglerna i 4 kap. ExL kan sägas vara grundläggande i fråga om beräkning av ersättning vid rättsenliga ingrepp enligt den fastighetsrättsliga lagstiftningen. I förarbetena till plan- och bygglagen (1987:10) (PBL) uttalas t.ex. att de ersättningsregler som skall vara generellt tillämpliga vid olika former av tvångsingripanden bör finnas i ExL (prop. 1985/86:1 s. 401).

Ersättningsbestämmelserna i ExL får en vidsträckt tillämpning genom hänvisningsregler i annan lagstiftning (en uppräknig av dessa regler finns i Markersättningsutredningens betänkande Presumtionsregeln i expropriationslagen, SOU 1996:45, s. 39). Vattenlagen (1983:291) innehåller egna ersättningsregler motsvarande dem i ExL.

5.2.2 Vissa begrepp

Med expropriation avses i vanligt juridiskt språkbruk avhändande av fast egendom mot ersättning för tillgodoseende av allmänt intresse. I ExL åsyftar termen hela det förfarande som inleds med en ansökan om expropriationstillstånd och som fortsätter med tillståndsgivningen, rättegången med fastighetsdomstol som första instans samt betalning av expropriationsersättning (Bouvin/Stark, Expropriationslagen - En kommentar, 2 u., 1989, s. 22 f.).

Enligt 1 kap. 1 § ExL får fastighet, som tillhör annan än staten, tas i anspråk med äganderätt, nyttjanderätt eller servitutsrätt. Genom expropriation får även särskild rätt till fastighet upphävas eller begränsas, om

rättigheten tillkommer annan än staten. Med särskild rätt till fastighet avses i ExL nyttjanderätt, servitut och rätt till elektrisk kraft samt liknande rätt. Som liknande rätt är att anse bl.a. rätt till andel i samfällt strömfäll som avses i 35 § lagen (1970:995) om införande av jordabalken (JP) och vissa avkomsträtter. Detsamma gäller bostadsrätt, vägrätt, gravrätt, gruvrätt och renskötselrätt (Bouvin/Stark, a.a., s. 31 f.).

Är föremålet för expropriation äganderätten till fast egendom, brukar man tala om *äganderättsexpropriation*, medan expropriation som riktar sig mot rättighet eller innebär tillskapande av rättighet kallas *rättighetsexpropriation*. När en fastighet exproprieras med äganderätt, medför detta som regel att även bestående särskild rätt till egendom upphör att gälla, s.k. *osjälvständig rättighetsexpropriation*. Expropriationen kan emellertid också vara direkt inriktad på en rättighet utan att fastigheten samtidigt tas i anspråk. Genom expropriation kan nyttjanderätt eller servitut upplåtas. Särskild rätt till fastighet kan också upphävas eller begränsas genom expropriation. Dessa båda former av rättighetsexpropriation – vilka riktar sig mot olika personer, i förra fallet mot fastighetsägaren och i det senare mot rättighetshavaren – brukar sammanföras under begreppet *självständig expropriation*. Om särskild rätt till fastighet exproprieras gäller enligt 1 kap. 5 § ExL bestämmelserna i ExL om expropriation av fastighet i tillämpliga delar. Detta innebär att 4 kap. ExL:s bestämmelser om expropriationsersättning, vilka är utformade med sikte på fastighet eller del av fastighet, blir tillämpliga på särskild rätt (Bouvin/Stark, a.a. s. 23 och 46).

Lagen skiljer mellan tre slags ersättningar, löseskilling, intrångsersättning och annan ersättning. *Löseskilling* avser ersättning för fastighet som exproprieras i sin helhet, *intrångsersättning* avser ersättning för fastighet som exproprieras endast till viss del och *annan ersättning* avser ersättning för skada som i övrigt uppkommer genom expropriationen och inte kompenseras genom löseskilling eller intrångsersättning (s.k. övrig skada). Motivet till att dela upp ersättningen i olika arter är att olika regler gäller ifråga om hänsyn till s.k. företagsskada (4 kap. 2 § ExL), avräkning av nytta mot skada samt inteckningshavares rätt till expropriationsersättningen (prop. 1971:122 s. 170).

5.2.3 Bestämmande av ersättning

En grundläggande princip för bestämmande av ersättning enligt ExL är att den skadelidande skall ställas i samma förmögenhetsläge som om expropriationen inte hade inträffat (se prop. 1971:122 s. 64 och 165). Principen gäller dock inte alltid på grund av de undantagsbestämmelser som finns i 4 kap. 2, 3 och 5 §§ samt i 5 kap. 25 § ExL. Det anses att å ena sidan ingen bör drabbas av ekonomiska förluster på grund av att hans egendom tas i anspråk eller skadas av ett expropriationsföretag men att å andra sidan den exproprierande har ett befogat anspråk att inte behöva ersätta sådana värden som tillskapas genom hans egna eller samhällets insatser.

Om expropriationen medför att en befintlig rättighet upphör bör man skilja på olika fall. När det gäller servitut eller annan rättighet som är knuten till innehavet av en viss fastighet, bör ersättningen motsvara det

intrång i den härskande fastighetens marknadsvärde som expropriationen medför. Det är således reglerna om delexpropriation som skall tillämpas, dvs. intrångsersättning skall utgå. Är det däremot fråga om en rättighet av annat slag, t.ex. en hyresrätt, bör den enligt motiven jämföras med äganderätt till fastighet. Om en sådan rätt upphävs helt bör därför ersättningen utgå som löseskilling motsvarande rättighetens marknadsvärde. I likhet med vad som gäller vid äganderättsexpropriation kan utöver detta annan ersättning utgå (Norell, Intrång i areal näringar – Principer för att bestämma ersättning enligt expropriationslagen, LMV-rapport 1989:3, s. 23).

Den s.k. influensregeln i 4 kap. 2 § ExL innebär att om det företag för vars genomförande fastighet exproprieras medfört inverkan av någon betydelse på fastighetens marknadsvärde, skall löseskillingen bestämmas med ledning av det marknadsvärde som fastigheten skulle ha haft om sådan inverkan inte förekommit, dock endast i den mån det befinns skäligt med hänsyn till förhållandena i orten (ortsvanlighetsrekvisitet) eller till den allmänna förekomsten av likartad inverkan under jämförliga förhållanden (allmänvanlighetsrekvisitet). Om inverkan av expropriationsföretaget är att betrakta som ortsvanlig eller allmänvanlig skall ersättningen alltså bestämmas med beaktande av influensen.

Presumptionsregeln i 4 kap. 3 § ExL har tillkommit i syfte att dämpa markvärdestegring och att låta samhället tillgodogöras viss värdestegring som det självt har åstadkommit. Regeln innebär att en ökning av en fastighets marknadsvärde av någon betydelse som inträtt under de senaste tio åren före expropriationsansökan, dock högst femton år före talans väckande vid domstol, skall tillgodoräknas ägaren endast i den mån det blir utrett att ökningen beror på annat än förväntningar om ändringar i markens tillåtna användningssätt. Med tillåten markanvändning avses i första hand användningssätt som följer av gällande byggnadslagstiftning eller antagen detaljplan. Hit hänförs även pågående markanvändning som visserligen strider mot byggnadslagstiftningen eller mot en detaljplan, men som var tillåten då den startade (prop. 1971:122 s. 180).

Vid bedömning av expropriationsskada gäller allmänna skadeståndsrättsliga principer. Detta innebär krav på ett adekvat orsakssamband mellan expropriationen och påstådd skada. Bevisbördan är densamma som i allmänna skadeståndsmål. Vid värdering av en rörelseskada (se nedan) åligger det tillståndshavaren att tillhandahålla utredning om tillgångar, omsättning etc. i rörelsen. Av gängse skadeståndsrättsliga principer följer vidare att båda parter anses skyldiga att vidta skäliga åtgärder för att minska skadan.

Den tidpunkt till vilken uppskattningen av expropriationsskadan skall hänföras, värdetidpunkten, är normalt den tidpunkt då expropriationsmålet slutligt avgörs. Detta gäller såväl löseskilling och intrångsersättning som annan ersättning. Har den exproprierande tagit fastigheten i besittning före målets slutliga avgörande blir dock tillträdesdagen att anse som värdetidpunkt såvitt avser löseskilling och intrångsersättning (Bouvin/Stark, a.a. s. 168 ff).

Ersättningen skall bestämmas särskilt för varje sakägare. Löseskilling, intrångsersättning och annan ersättning skall bestämmas var för sig

(5 kap. 23 § första stycket ExL). Uppdelningen av ersättningsbeloppen tjänar dels till att klarlägga hur mycket varje sakägare skall ha, dels till att avgränsa de belopp som skall bli föremål för ett eventuellt nedsättningsförfarande enligt 6 kap. 1-3 §§ ExL. Nedsättning aktualiseras endast beträffande löseskilling och intrångsersättning (Bouvin/Stark, a.a. s. 274 f.).

Särskilt om rörelseskada

Rörelseskada är en form av övrig skada som föreligger vid expropriation av fastighet eller särskild rätt som används för något slag av rörelse eller annan näringsverksamhet. Rörelseskada kan bestå dels av skador av personlig art, dels av ett sänkt avkastnings- eller marknadsvärde hos själva rörelsen. För fastigheter vars värde är beroende av rörelseresultatet (t.ex. jordbruk) innebär detta att även fastighetens marknadsvärde påverkas. Utgångspunkten för bedömning av rörelseskada är rörelsens värde före och efter expropriationen. Med rörelsens värde torde i första hand avses dess värde som realiserbart förmögenhetsobjekt, dvs. marknadsvärdet. Detta följer av huvudregeln att den som utsätts för expropriation endast kan ställa krav på att hans förmögenhetsläge inte försämras genom expropriationen. Marknadsvärdet är det sannolika pris rörelsen (företaget) skulle betinga om den utbjöds till försäljning på öppna marknaden. Eftersom det normalt inte går att, såsom i fråga om fastigheter, bestämma detta värde genom en ortsprisjämförelse, är man hänvisad till andra värderingsmetoder. I praxis är det vanligt att marknadsvärdet av företag uppskattas genom en marknadsanpassad avkastningsvärdeberäkning (Axlund, *Annan ersättning – Ersättning för övrig skada enligt expropriationslagen*, LMV-rapport 1993:9, s. 10 f.).

Vad gäller frågan om värdering av skada vid bortfall i kraftproduktion kan viss ledning hämtas från värdering av vattenkraft i olika ersättnings-sammanhang, ett ämne som bl.a. behandlas i kommentaren till vattenlagen (Strömberg, *Vattenlagen med kommentar*, 1984). Där anförs att situationen i allt väsentligt synes kunna jämföras med expropriation av rörelse. Värderingen får alltså liksom i expropriationsfallet bygga på avkastnings- och produktionskostnads-kalkyler. Ersättningen får fastställas med ledning av nettoavkastningen. En kraftstations nettoavkastning torde i allmänhet motsvara det kapitaliserade värdet av dess kraftproduktion minskat med drift-, underhålls- och förnyelsekostnaderna. Kapitaliseringen bör avse all framtid eller en begränsad tid motsvarande stationens antagna återstående livstid. Kraftproduktionens värde bör kunna bestämmas med utgångspunkt i kostnaden för likvärdig kraft från annan kraftkälla, t.ex. värmekraftverk, eller för inköp av motsvarande kraftkvantitet (Strömberg, a.a., s. 146).

5.2.4 Expropriationstillstånd

I 2 kap. ExL, som handlar om expropriationsändamålen, har i 12 § införts en allmän riktlinje av innebörd att expropriationstillstånd inte får meddelas, om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt eller olägenheterna av expropriationen från allmän och enskild synpunkt överväger de

fördelar som kan vinnas genom den. I förarbetena till ExL konstateras att expropriation som regel kommer till användning bara när andra utvägar att nå det avsedda målet är stängda. I de flesta fall torde den enskilde vara beredd att frivilligt överlåta marken på skäliga villkor till den som vill tillgodose ett expropriationsändamål. Möjligheten till frivillig uppgörelse bör därför först undersökas (prop. 1972:109 s. 218). Denna princip får anses komma till uttryck i lagtexten genom det nämnda stadgandet att tillstånd inte skall beviljas, om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt.

Fråga om tillstånd till expropriation prövas av regeringen. Regeringen kan dock överlämna till länsstyrelsen eller, när särskilda skäl föreligger, till annan myndighet att pröva en sådan fråga, om ansökningsen inte har bestritts eller ärendet från allmän och enskild synpunkt är av mindre vikt (3 kap. 1 § ExL). Som huvudregel gäller att det i tillståndsbeslutet skall bestämmas vad expropriationen skall omfatta. Den omständigheten att expropriationstillstånd beviljas påverkar i och för sig inte fastighetsägarens rådighet över sin egendom. Sedan den exproprierande har erhållit ett sökt expropriationstillstånd, har han själv att avgöra om och i vad mån tillståndet skall utnyttjas. Ett expropriationstillstånd förfaller om saken inte har fullföljts genom ansökan om stämning till domstol inom ett år från det att tillståndet beviljades. Det krävs särskilda skäl för att tillstånd skall beviljas efter en ny ansökan på samma grund som tidigare.

5.2.5 Expropriationsändamål

Väckande av talan m.m.

Expropriationsmål handläggs i första instans vid fastighetsdomstol. Om fastighetsdomstol och rättegången i mål eller ärende vid sådan domstol gäller i tillämpliga delar vad som är föreskrivet om allmän domstol, i den mån inte annat följer av särskilda författningsbestämmelser. Lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål innehåller vissa allmänna bestämmelser om förfarande, bl.a. i fråga om undersökning på platsen, syn, uppskjuten huvudförhandling och omröstning. I 5 kap. ExL finns vissa särskilda bestämmelser om domstolens materiella processledning. Fastighetsdomstolen är bl.a. skyldig att genom särskilt beslut (utredningsbeslut) meddela parterna vilken utredning som enligt domstolens mening bör förebringas i expropriationsmålet.

Talan i expropriationsmål får väckas av den som har sökt eller erhållit tillstånd till expropriation. Talan får även väckas av fastighetsägare och andra sakägare sedan tillstånd har meddelats och fastigheten eller del av denna tillträtts av den exproprierande. ExL:s bestämmelser om stämningsansökningens innehåll innefattar bl.a. en uppgiftsskyldighet beträffande kända sakägare.

I princip gäller att den exproprierande får ta egendomen i anspråk först i och med att expropriationsersättningen har slutligt fastställts och betalats. Domstolen kan emellertid tillåta den exproprierande att få tillträde till egendomen på ett tidigare stadium. Det finns två former av s.k. förhandstillträde, kvalificerat och enkelt. Det kvalificerade förhandstillträdet inne-

bär att egendomen övergår till den exproprierande med samma rätt som om expropriationen fullbordats. Den exproprierande blir således ägare till egendomen och särskild rätt till egendomen upphör i samma utsträckning som vid fullbordad expropriation. Det enkla förhandstillträdet innebär endast att den exproprierande får rätt att ta fastigheten i besittning i den utsträckning som medges i beslutet om förhandstillträde. Bestämmelserna om förhandstillträde äger tillämpning också vid självständig rättighetsexpropriation. Domstolen får på yrkande medge enkelt eller kvalificerat förhandstillträde, om det är av väsentlig betydelse för den exproprierande. Som regel skall domstolen föreskriva villkor för förhandstillträdet. Villkoren kan avse dels förskott på den slutliga expropriationsersättningen, dels säkerhet för den del av denna som överstiger förskottet (Bouvin/Stark a.a. s. 260 f.).

Enligt 5 kap. 20 § ExL kan domstol föreskriva att förskott skall utgå på expropriationsersättningen, om den exproprierande har tillträtt egendom som skall avstås genom expropriationen. Tillträdet kan ha skett i form av förhandstillträde eller efter medgivande av fastighetsägaren. Frågan tas upp av domstolen på yrkande av den exproprierande, fastighetsägaren eller annan sakägare, vars rätt berörs av tillträdet.

Nedsättning och fördelning av expropriationsersättning

Exproprierad fastighet övergår till den nye ägaren i princip fri från begränsade sakrätter som tidigare besvärat den. Sker expropriation av en hel fastighet, kommer således panträtt i fastigheten att upphöra helt. Vid expropriation som avser del av fastighet eller särskild rätt till fastighet kan säkerheten försämrats. Borgenär som har panträtt i fastigheten är inte att anse som sakägare enligt ExL. Han kan således inte uppträda som part i expropriationsmålet och på detta sätt ta tillvara sina intressen. För att tillgodose panthavarnas intressen har det införts regler om nedsättning av expropriationsersättning hos länsstyrelsen. Vidare är avtalsfriheten inskränkt så tillvida att ersättning aldrig får bestämmas lägre än som följer av 4 kap. ExL om det inte är väsentligen utan betydelse för borgenärernas rätt. Vid den fördelning som skall ske av nedsatta belopp skall panthavare få del av löseskilling respektive intrångsersättning. Panthavarna har inte rätt till annan ersättning. Sådan ersättning skall därför inte nedsättas.

ExL:s regler till skydd för panthavarna är spridda över flera paragrafer. Den mest centrala är 5 kap. 25 § ExL. Övriga regler finns i 5 kap. 23, 24 och 27 §§ samt 6 kap. 1-3 §§ ExL. Reglerna syftar till att säkerställa att ett så stort belopp av expropriationsersättningen som svarar mot vad fastigheten kunnat inbringa vid en exekutiv försäljning kan bli tillgängligt för att kompensera panthavarna.

Enligt 5 kap. 25 § ExL får expropriationsersättningen inte bestämmas till högre belopp än den ersättningsberättigade har begärt. Om fastigheten besväras av beviljad eller sökt inteckning får dock löseskilling och intrångsersättning inte sättas lägre än som föranleds av lagens allmänna ersättningsregler, även om den ersättningsberättigade skulle ha begärt ett lägre belopp. Domstolen skall dock företa en oskadlighetsprövning, innan ställning tas till frågan om det begärda beloppet skall överskridas. Denna

oskadlighetsprövning har utformats på samma sätt som den prövning som i vissa fall skall ske enligt fastighetsbildningslagen (1970:988). Finner domstolen att det skulle vara väsentligen utan betydelse för borgenärernas säkerhet, att löseskillning eller intrångsersättning bestäms till ett högre belopp än som begärts, får det begärda beloppet inte överskridas.

Som huvudregel gäller enligt 6 kap. 1 § första stycket ExL att expropriationsersättning skall betalas genom nedsättning hos länsstyrelsen i det län där fastigheten är belägen. Det ankommer sedan på länsstyrelsen att betala ut ersättningen till de berättigade. Ersättning som inte skall nedsättas betalas ut direkt till den ersättningsberättigade. Kravet på nedsättning gäller även ersättning till innehavare av särskild rätt, om rättigheten upphör eller begränsas i samband med expropriation av äganderätt, nyttjanderätt eller servitutsrätt till en fastighet. Upphör rättigheten utan samband med sådan expropriation, påverkas emellertid inte borgenärernas rätt och nedsättning behövs därför inte. Bestämmelserna om nedsättning och betalning av expropriationsersättning gäller även förskott. Domstolen skall i sitt beslut om förskott ange i vad mån nedsättning skall ske.

Även i det fall då parterna har träffat en överenskommelse om ersättningens storlek skall viss officialprövning ske. Domstolen kan meddela dom i enlighet med en överenskommelse utan prövning i sak under två förutsättningar. För det första kan detta ske om medgivande har lämnats av samtliga borgenärer som har panträtt i fastigheten. Föreligger inte sådana medgivanden kan domstolen ändå bestämma ersättning i enlighet med överenskommelsen, om den finner att det inte föreligger någon nämnvärd risk för att rättsägare som inte har lämnat medgivande, skall drabbas av förlust.

Nedsättning skall sålunda inte ske om fastigheten inte svarar för beviljad eller sökt in-teckning, om medgivanden föreligger från berörda rättsägare eller om expropriationen är väsentligen utan betydelse för rättsägare. Det ankommer på domstolen att, i samband med att den bestämmer löseskillning och intrångsersättning, avgöra huruvida och i vad mån nedsättning skall ske.

Rättegångskostnader

Huvudprincipen är att den exproprierande svarar för både sina egna och motpartens kostnader såväl i ärendet om expropriationstillstånd som i målet vid fastighetsdomstolen och i ärendet vid expropriationsersättningens fördelning. I högre rätt svarar den exproprierande för sina egna kostnader och för kostnader som uppkommit för motpart genom att den exproprierande fullföljt talan. Den som utsätts för expropriation behöver således svara för sina egna kostnader endast när han fullföljt talan och förlorat. Fråga om ersättning för expropriationskostnad prövas av fastighetsdomstolen, även om frågan inte gäller kostnad vid domstolen. ExL innehåller även en bestämmelse om förskott på rättegångskostnader.

5.2.6 Utbetalning av ersättning och fullbordande av expropriation

Ersättning skall enligt 5 kap. 27 § ExL betalas i pengar och på en gång. Bestämmelsen ingår som ett led i skyddet för pantavarna. Det är alltså inte tillåtet att i expropriationsmålet döma ut ersättning i form av naturaprestationer exempelvis genom leveranser från det företag till vars förmån expropriationen sker. Det är inte heller tillåtet att i expropriationsmålet fastställa en överenskommelse som strider mot denna bestämmelse. För att expropriationsmålet inte skall uppehållas har det införts en möjlighet att hänvisa sakägare att väcka särskild talan om ersättning, om sådan talan inte lämpligen kan prövas i målet.

Expropriationsersättning skall enligt 6 kap. 7 § ExL nedsättas och anmälan om betalning direkt till ersättningsberättigad skall ske inom tre månader från det att dom, som medfört att samtliga frågor i saken avgjorts, vunnit laga kraft. Har fastigheten helt eller delvis tillträtts eller övergått på den exproprierande, skall nedsättning eller anmälan ske inom en månad efter det att den dom, varigenom ersättningen bestämdes, vann laga kraft.

I 6 kap. 16 § ExL regleras rätten till ränta på expropriationsersättning. Ränta skall utgå om ersättningen betalas efter utgången av tremånadersfristen, om den betalas efter det att fastigheten helt eller delvis har tillträtts eller om den betalas efter det att fastigheten helt eller delvis har övergått på den exproprierande genom utnyttjande av medgivande till kvalificerat förhandstillträde.

Nedsatta eller uttagna medel skall jämte upplupen ränta utbetalas av länsstyrelsen till den som är berättigad till medlen (6 kap. 18 § första stycket ExL). Utbetalning sker antingen direkt till de ersättningsberättigade eller med tillämpning av bestämmelserna om fördelning av köpeskilling för fast egendom som sålts på exekutiv auktion. Expropriationen är fullbordad, när samtliga frågor i saken slutligt avgjorts och den exproprierande inom föreskriven tid har fullgjort vad som åligger honom (6 kap. 9 § ExL). Den exproprierande har då rätt att genast tillträda egendomen.

6 Elmarknadens uppbyggnad m.m.

6.1 Ellagstiftningen

Riksdagen beslutade hösten 1995 om en ny ellagstiftning (prop. 1994/95:222, bet. 1995/96:NU1, rskr. 1995/96:2). Det nya regelverket infördes genom förändringar av och tillägg till lagen (1902:71 s.1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar (ellagen). Beslutet innebar vidare ikraftträdande av en tidigare beslutad ny lag, lagen (1994:618) om handel med el, m.m., elhandelslagen (prop. 1993/94:162, bet. 1993/94:NU22, rskr. 1993/94:358). Det nya regelverket trädde i kraft den 1 januari 1996.

Det nya regelverket innebär konkurrens i handel med el, vilket skapar förutsättningar för en ökad pris- och kostnadspress i elförsörjningen och i princip ökar valfriheten för elkonsumenterna. Nätverksamhet är ett naturligt monopol som regleras och övervakas med stöd av ellagen.

En huvudprincip i det nya regelverket är att det skall vara en klar bop-skillnad mellan å ena sidan produktion och försäljning av el, och å andra sidan överföring av el (nätverksamhet). För att dessa funktioner inte skall sammanblandas har i lagstiftningen införts krav på organisation och ekonomisk redovisning av nätverksamhet. En juridisk person som bedriver produktion av och handel med el får inte bedriva nätverksamhet. All nätverksamhet skall ekonomiskt redovisas åtskild från annan verksamhet. Syftet med dessa bestämmelser är att undvika s.k. korssubventionering.

För att skydda bl.a. små elanvändare föreskrivs i elhandelslagen att det skall finnas en leverantör i varje område som har s.k. leveranskoncession. Den som har leveranskoncession är skyldig att leverera el för normala förbrukningsändamål till alla kunder inom området som inte önskar byta elleverantör. Elanvändarna är därmed garanterade leverans av el till priser som kan prövas av nätmyndigheten. Leveranskoncessionären är även skyldig att köpa el från produktionsanläggningar som är belägna inom området och som kan leverera en effekt om högst 1 500 kW. Det innebär att avsättningen är garanterad för den el som produceras i små produktionsanläggningar.

Nätmyndigheten vid Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) har till uppgift att pröva ärenden om koncessionshavarnas skyldigheter och att utöva tillsyn över ellagens efterlevnad, utom i frågor som rör driftsäkerhet och elsäkerhet. Detta inbegriper tillsyn över bl.a. nätföretag och leveranskoncessionärer. Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) är s.k. systemansvarig myndighet enligt ellagen. Svenska kraftnät har därmed det övergripande ansvaret för att elektriska anläggningar samverkar driftsäkert inom landet och att nätet utnyttjas så rationellt som möjligt så att det kontinuerligt råder balans mellan produktion och förbrukning av el. Svenska kraftnät har också till uppgift att för statens räkning förvalta och driva det svenska stamnätet och de statligt ägda utlandsförbindelserna. Elsäkerhetsverket är tillsynsmyndighet för elsäkerhetsfrågor.

Regeringen har nyligen överlämnat ett förslag till ny ellag (prop. 1996/97:136). I propositionen föreslås att bestämmelserna i ellagen och elhandelslagen förs samman till en ny ellag. Lagförslaget innebär i huvudsak en språklig och redaktionell modernisering av den befintliga ellagstiftningen. De nuvarande bestämmelserna förs över till den nya lagen i huvudsak oförändrade. De principer och regler som infördes som en följd av elmarknadsreformen ligger fast. Vissa kompletterande bestämmelser föreslås också beträffande bl.a. reglerna om nätkoncessioner, Svenska kraftnäts befogenheter att utöva systemansvaret, tillkommande utlandsförbindelser och konsumentskydd vid köp av el. Den nya ellagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1998.

6.2 Elmarknadens uppbyggnad

Företagsstrukturen

Det har skett betydande strukturella förändringar på den svenska elmarknaden sedan den 1 januari 1996. Inom elproduktionen kan noteras en viss koncentration av ägandet, bl.a. som en följd av ett ökat korsäggande. Fyra företagsgrupper svarar för drygt 80 % av landets totala produktion. Den utländska ägarandelen i svensk kraftindustri har ökat. Samtidigt har några svenska kraftföretag förvärvat andelar i utländska företag.

Även detaljdistributionen har genomgått stora förändringar under senare år. De tidigare eldistributionsföretagen har upphört som en följd av den nya lagstiftningen och branschen kan numera indelas i produktions-, elhandels- och nätföretag. I slutet av år 1996 fanns ca 250 nätföretag och 230 elhandelsföretag registrerade. Majoriteten av dessa företag har sitt ursprung i den tidigare distributionsverksamheten. Det har också skett en koncentration inom elhandels- och nätverksamheten, bl.a. genom att elproduktionsföretag har köpt upp distributionsföretag.

De flesta elhandelsföretagen är bolag som bedriver sin verksamhet med stöd av leveranskoncession. På elmarknaden finns också elhandelsföretag som har bildats gemensamt av exempelvis kommunala företag, industrin eller intresseorganisationer med syfte att säkerställa en effektiv inköpsorganisation. Dessa företag köper el från flera producenter, både för eget behov och för vidareförsäljning.

Handeln med el

Elmarknadsreformen innebär ändrade former för handeln med el. Huvuddelen av elleveranserna på den reformerade elmarknaden förväntas liksom tidigare ske genom tidsbundna kontrakt mellan kraftproducenter och distributörer eller slutförbrukare. På elmarknaden tillämpas i huvudsak kontrakt som sträcker sig över flera år, normalt 2-3 år. Priserna är ofta bundna under avtalstiden, med avtalsklausuler om automatisk justering vid bränslepris- och skatteförändringar.

En viktig förändring är dock att den regionala uppdelningen av elmarknaden luckras upp genom de ökade möjligheter för elförbrukarna att fritt välja elleverantör som det nya regelverket innebär. Handeln sker i dag mellan flera aktörer; producenter, mäklare, återförsäljare och slutkunder.

En annan viktig förändring är utvecklingen av dels den organiserade handel avseende tillfälliga kraftleveranser, dels möjligheterna till prissäkring. Detta möjliggörs genom de handelsplatser som organiseras av den svensk-norska elbörsen Nord Pool ASA (Nord Pool). Nord Pool omsätter el på spotmarknaden (dygnsmarknaden) och terminsmarknaden (veckomarknaden). Spotmarknaden omsätter köp- och säljkontrakt avseende fysisk leverans under en specifik timme det kommande dygnet. Terminsmarknaden är en helt finansiell marknad. På marknaden omsätts det terminskontrakt avseende köp och försäljning av el till ett förutbestämt pris en specifik vecka upp till tre år fram i tiden. Handeln på Nord Pool är anonym. Nord Pool står som motpart i alla kontrakt som ingås på börsen och tar på sig motpartsrisken i dessa kontrakt.

Den sammanlagda handelsvolymen på Nord Pool uppgick år 1996 till ca 89 TWh, varav ca 43 på terminsmarknaden.

Syftet med den organiserade handeln är att sänka transaktionskostnaderna i elhandeln och förbättra prisinformationen och beslutsunderlaget för producenter, återförsäljare och förbrukare av el. Den är därmed en viktig förutsättning för en fungerande elhandel och en effektiv drift av elsystemet. Tillsammans med den bilaterala handel med prissäkringskontrakt som förekommer möjliggör den också riskspridning i elhandeln.

Större delen av leveranserna sker fortfarande enligt avtal som ingicks före lagändringen den 1 januari 1996. Under det första året med det nya regelverket har ungefär 25 procent av den svenska elkonsumtionen upphandlats i konkurrens. Dessa inköp har främst genomförts av större elförbrukare, exempelvis industriföretag och återförsäljare av el. Flera industriföretag har slutit avtal om koncernleveranser, vilket innebär att elleveranser sker till skilda uttagspunkter ofta utspridda över hela landet.

Industrin och servicenäringen svarar för ca 75 procent av landets elkonsumtion. På denna del av elmarknaden finns därmed ett stort utrymme för ökad elhandel, särskilt när äldre långfristiga avtal har löpt ut. Även konsumenter med låg elförbrukning har visat intresse för att kunna delta i en öppen elhandel. Det gäller exempelvis större fastighetsägare, jordbruksföretag och andra småföretag samt elvärmekunder.

Förutsättningarna för elanvändare med låg elförbrukning att dra nytta av de nya förhållandena i elhandeln är dock begränsade av ekonomiska skäl. För dessa kunder motsvarar kostnaderna för elenergin normalt knappt en tredjedel av de totala elkostnaderna. Nätavgifter och skatter svarar för resterande del. Utrymmet för att göra besparingar på totalkostnaden är därför mindre för dessa kundgrupper än för elanvändare med större elförbrukning där elenergin andel av totalkostnaderna är större.

Vidare utgör kraven på timvis mätning av elförbrukningen ett hinder för små elanvändare att delta i en öppen handel med el. Enligt ellagen skall kostnaden för timregistrerande mätutrustning och insamlingsutrustning samt dess installation debiteras den enskilda kunden. Med dagens mätkostnader har det i allmänhet inte varit lönsamt för elanvändare med låg förbrukning att upphandla el i konkurrens. Genom en lagändring som träder i kraft den 1 juli 1997 införs ett takpris på 2 500 kronor för de kostnader som nätägaren får debitera elanvändare med direktmätning för timregistrerande mätutrustning och insamlingsutrustning samt dess installation. (prop. 1996/97:85, bet. 1996/97:NU11, rskr. 1996/97:266) Därmed ökar möjligheterna för elanvändare med låg förbrukning att upphandla el i konkurrens.

Den nordeuropeiska elmarknaden

Det svenska elproduktionssystemet är sammankopplat med övriga nordiska länders elsystem, med undantag för Island. Det är kopplat till det västeuropeiska systemet genom en kabel mellan Sverige och Tyskland. Det finns dessutom möjligheter att överföra el till och från kontinenten via Danmark.

Sverige har under lång tid haft elutbyte med grannländerna. Elhandeln har varit lönsam för företagen och till nytta för konsumenterna.

Elhandeln har flera fördelar. Genom att de nationella elsystemen kopplas samman kan det samlade behovet av reservkapacitet minskas. Ett effektivt utnyttjande av vattenkraften minskar vidare användningen av bränslebaserad elproduktion. I ett sammankopplat elsystem kan de billigaste produktionsanläggningarna utnyttjas i första hand. Detta är särskilt fördelaktigt i de nordiska länderna, vilkas produktionssystem är mycket olika. Även olikheter mellan ländernas förbrukningsmönster ger underlag för elhandel. Genom elhandeln sänks de totala kostnaderna och elpriserna, som också tenderar att utjämnas mellan länderna vid en öppen handel. Detta bidrar till att prisvariationerna blir lägre.

Genom den ökade konkurrensen på en integrerad marknad minskar riskerna för en alltför stark marknadsdominans på de nationella elmarknaderna. Det samlade behovet av ny produktionskapacitet blir lägre och kostnaden för utbyggnad minskar.

Den nordiska elmarknaden utvecklas. Vid de nordiska energiministrarnas möte i Helsingör sommaren 1995 enades ministrarna om vissa principer för den nordiska elhandeln. Principerna syftar till att tillvarata de ömsesidiga ekonomiska, energimässiga och miljömässiga fördelar som den nordiska elhandeln innebär.

Den 1 januari 1996 öppnades Nord Pool ASA, den norsk-svenska börsen för handel med el, och gränstarifferna mellan de båda länderna togs bort. Även finska, danska och ryska företag handlar på elbörsen. Nord Pool ASA är en utvidgning av den tidigare norska elbörsen Statnett Marked AS, som ägdes av det norska stamnätsbolaget Statnett SF. Numera har Svenska kraftnät en ägarandel på 50 % i bolaget. Våren 1997 fanns det sammanlagt 158 företag anslutna till den gemensamma börsen, varav 32 svenska. Den pågående reformeringen av elmarknaden i Finland kan möjliggöra en närmare integrering med den norsk-svenska elmarknaden.

Genom den fria tillgången till överföringsförbindelserna är det möjligt för svenska, norska och finska företag och elanvändare att köpa och sälja el i de tre länderna. Flera svenska elproducenter har i dag avtal med producenter och elanvändare i grannländerna om import och export av el, ofta genom långsiktiga kontrakt. Även långsiktiga avtal med kunder i andra länder blir vanligare.

Inom EU har nyligen beslutats om ett elmarknadsdirektiv som innebär en stegvis öppning av medlemsländernas elmarknader. Vissa länder kan väntas reformera sina elmarknader i snabbare takt. Den nordiska elmarknaden kommer att knytas närmare kontinenten genom bl.a. tre kablar från Norge till Tyskland och Nederländerna.

Mellan Östersjöländerna bedrivs ett ökande samarbete på energi- och miljöområdet. Ett konsortium, där Vattenfall AB ingår, genomför en delvis EU-finansierad förstudie om en s.k. Östersjöring (Baltic Ring). Syftet är att undersöka möjligheterna att gradvis knyta ihop elmarknaderna i länderna runt Östersjön och att därigenom förbättra de ekologiska, ekonomiska och sociala förhållandena i regionen.

6.3 Kärnkraftverkens ägare

Reaktorerna i Barsebäck, Forsmark och Oskarshamn har bland ägarna privata företag, institutioner och kommuner. Ringhalsverket är helägt av staten genom Vattenfall AB. I nedanstående tabell redovisas ägarstrukturen. Som framgår är det utländska ägandet relativt stort i Barsebäck och Oskarshamn. Kraftföretagen Preussen Elektra och Statkraft SF äger genom Sydkraft AB betydande andelar i dessa verk. Vad gäller Forsmark är sedan våren 1996 finländska Imatran Voima (IVO) majoritetsägare i Gullspångs Kraft, som innehar ca 6% av aktiekapitalet. Det utländska ägandet i Forsmark har därmed ökat något, men ligger fortfarande under 5%.

Tabell 1 Ägandet av de svenska kärnkraftsaggregaten per den 1 januari 1997.

	Aktieägarnas procentandel av	
	aktie-	röste-
	kapitalet	talet
BARSEBÄCK 1 OCH 2		
Ägare: Barsebäck Kraft AB, helägt av Sydkraft AB		
Fördelning på ägarkategorier:		
Kommuner	29	46
Utländska ägare	32	38
Pensionsfonder, försäkringsbolag	22	11
Företag, organisationer, enskilda	17	5

FORSMARK 1 OCH 2

Ägare: Forsmark Kraftgrupp AB

Aktieägare:

Vattenfall AB	74,5
Stockholm Energi	14,07
Gullspångs Kraft	5,98
Stora Kraft AB	2,27
Skellefteå Kraft	1,3
IVO Energi AB	1,05
Sydkraft AB	0,83

FORSMARK 3

Ägare: Forsmark Kraftgrupp AB

Aktieägare:

Vattenfall AB	74,5
Stockholm Energi	10,09
Gullspångs Kraft	6,95
Skellefteå Kraft	3,1
Stora Kraft AB	2,28
Sydkraft AB	2,27
IVO Energi AB	0,81

OSKARSHAMN 1, 2 OCH 3

Ägare: OKG AB

Aktieägare:

Sydkraft AB	54,5
Gullspångs Kraft	19,62
Stockholm Energi	13,75
Stora Kraft AB	10,0
Karlstads kommun	2,13

RINGHALS 1, 2, 3 OCH 4

Ägare: Vattenfall AB, helägt av staten 100,0

Källor: Kraftverksföreningen och Närings- och handelsdepartementet.

Effekter av en återkallelse av drifttillstånd

Som beskrivits ovan ägs de fyra svenska kärnkraftverken av kraftföretag. Barsebäcks- och Ringhalsverken är helägda av Sydkraft AB respektive Vattenfall AB, medan Oskarshamns- och Forsmarksverken har flera kraftföretag som ägare. Kärnkraftsverken säljer normalt sin produktion av el till ägarföretagen, och uppträder inte själva som elsäljare på marknaden. Ett beslut om att tillståndet till kärnteknisk verksamhet skall upphöra för en viss kärnkraftsreaktor påverkar således främst marknadsförutsättningarna för det eller de ägarföretag som är berörda.

Beslutet kan beräknas att påverka det enskilda ägarföretagets möjligheter att fullgöra ingångna avtal om elleveranser. Betydelsen av denna direkta påverkan beror i hög grad på sammansättningen av företagets försäljningsportfölj och elproduktionsstruktur i övrigt. Det gäller dels fördelningen mellan å ena sidan ingångna långsiktiga leveransavtal och å andra sidan försäljning via spotmarknaden och andra kortsiktiga leveransåtaganden, dels när i tiden ingångna leveransavtal löper ut.

Allmänt kan sägas att ju större andel av företagets försäljning som sker via spotmarknaden eller genom andra kortsiktiga leveransåtaganden, desto mindre är risken att företaget inte kan fullfölja de långsiktigt ingångna avtalen. Vidare kan konstateras att den andel av produktionskapaciteten i ett bolag som är uppbunden genom kontrakt om långsiktiga leveransåtaganden minskar efter hand som dessa kontrakt löper ut.

Längden på tidsperioden från beslutet att tillståndet skall upphöra till beslutets ikraftträdande får därför betydelse för företagets möjligheter att fullfölja ingångna avtal. Med en kort varseltid blir dess handlingsutrymme mer begränsat. Företaget kan då behöva kompensera sig för produktionsbortfallet genom att köpa el från andra leverantörer. Med en längre varseltid finns det större möjligheter för företaget att vidta åtgärder för att anpassa verksamheten till den ändrade produktionsförmågan. Ju kortare varseltiden är, desto större kan således kostnaderna bli för företaget.

6.4 Stängning och rivning av kärnkraftverk

Frågan om stängning och rivning av kärnkraftverk behandlas i avsnitt 5.4.3 i Energikommissionens betänkande och i Kärnbränslefondsutredningens betänkande Säkrare finansiering av framtida kärnavfallskostnader (SOU 1994:107, s. 201 f.). Det bör noteras att resonemanget vad gäller rivning avser ett helt kärnkraftverk.

Rivning av kärnkraftverk skiljer sig från rivning av andra industri-anläggningar främst genom att en del av arbetet måste genomföras i strålningsmiljö. Hittills har i världen endast några få stora kärnkraftverk rivits; däremot har rivning av små reaktorer och forskningsreaktorer genomförts.

Kärnkraftsföretagen har ansvar för att vidta de åtgärder som behövs för att på ett säkert sätt hantera och slutförvara använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. De svenska kärnkraftsföretagen har bildat ett gemensamt bolag, Svensk kärnbränslehantering AB (SKB), med uppgift att genomföra detta arbete. SKB:s utgångspunkt är att arbetet med att riva kärnkraftverken skall påbörjas så snart som möjligt efter det att anläggningen tagits ur drift, detta för att bl.a. kunna utnyttja kompetent och anläggningsskunnig personal. Förberedelser och planering av rivningen beräknas enligt SKB påbörjas några år innan reaktorn tas ur drift. I förberedelsearbetet ingår att göra en beskrivning av rivningsarbetet, att beräkna avfallsmängder samt att uppskatta dosbelastningen. Innan själva rivningen kan påbörjas måste allt klyvbart material (bränsle) transporteras bort. Samtidigt sker förberedelser för rivningen, t.ex. dekontaminering.

Rivningsarbetet kan indelas i tre skeden: rivning av aktiva system, rivning av aktiva byggnadsdelar samt rivning av byggnaderna. Hela rivnings-

arbetet bedöms kunna genomföras på ca fem år. Den mest omfattande insatsen gäller rivning av de aktiva systemen.

Rivningskostnaderna har uppskattats av SKB. De omfattar kostnader under tiden från det verket har tagits ur drift till dess själva rivningen påbörjas (avställningsdrift), kostnader för själva rivningen samt kostnader för att ta hand om och slutförvara avfallet. Kostnaden för avställningsdriften av samtliga verk, om de ställs av samtidigt, uppskattas av SKB till ca 3 miljarder kronor. Sker en successiv avställning (här beräknat för en femårsperiod) uppskattas kostnaderna till 1,9 miljarder kronor. Kostnaden för själva rivningen har för samtliga reaktorer beräknats till 8,8 miljarder kronor. Vid rivningen erhålles totalt ca 140 000 m³ avfall. Kostnaden för att ta hand om detta har beräknats till 1 miljard kronor, eller ca 80 miljoner kronor per reaktor.

Kostnadsberäkningarna uppdateras efter hand som förbättrad information kommer fram eller avfallssystem eller tidsplan ändras. Bland de kostnadsposter som ingår i SKB:s beräkningar finns, förutom rivningskostnader, kostnader för transporter, inkapslingsanläggningar och djupförvar. Beräkningen baseras på en plan för avfallshanteringen som beskriver vilka anläggningar och system som behöver byggas och drivas och efter vilken tidsplan arbetet skall genomföras. Enligt SKB väljs tidsplanen, utformningen och lokaliseringen av anläggningarna så, att avgiftsbehovet inte skall underskattas.

Enligt Kärnbränslefondsutredningen är de uppskattade svenska rivningskostnaderna låga vid en internationell jämförelse. SKB redovisade för utredningen faktorer som kan förklara detta. Dessa var t.ex. det effektiva svenska avfallshanteringssystemet (som tillåter att stora komponenter tas om hand utan att skäras sönder), de låga svenska slutförvarskostnaderna (då slutförvaring inte drivs i vinstsyfte utan är föremål för självkostnadsprissättning) samt det faktum att även drift- och underhållskostnaderna för de svenska kärnkraftverken är låga vid en internationell jämförelse. Kärnbränslefondsutredningen ansåg, att även om vissa frågetecken kvarstår angående beräkningarna, måste det beaktas att det växer fram en internationell industri för rivning och dekontaminering. Detta borde leda till kostnadseffektiviseringar på sikt. En motverkande faktor är att allt strängare krav ställs när det gäller t.ex. tillåtna persondoser, vilket kan försvåra och fördyra rivningsarbetet. Utredningens slutsats blev att frågan om de svenska rivningskostnaderna måste ägnas stor uppmärksamhet framöver (SOU 1994:107 s. 239).

7 Regeringens förslag till en lag om kärnkraftens avveckling

7.1 En ny lag ger regeringen rätt att besluta om avställning

Regeringens förslag: En ny särskild lag införs för att reglera avvecklingen av kärnteknisk energiproduktion med stöd av kärntekniklagen. Lagen innebär i huvudsak följande.

- Regeringen beslutar inom i lagen givna ramar att det till en viss kärnkraftsreaktor knutna tillståndet till kärnteknisk verksamhet skall upphöra att gälla vid viss tidpunkt såvitt avser rätten att driva reaktorn för att utvinna kärnenergi (se avsnitt 7.2).
- Ersättning till tillståndshavarna bestäms enligt expropriationsrättsliga principer med vissa särskilda förutsättningar (se avsnitt 7.3).
- Ersättningen fastställs av domstol med utgångspunkt i den ordning som gäller enligt expropriationslagen (ExL) (se avsnitt 7.4).

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Beträffande lagens allmänna utformning och förenlighet med regeringsformen (RF) och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har bedömningarna i promemorian fått stöd av *Svea hovrätt*, *Malmö tingsrätt*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* och *Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Umeå universitet*. Vidare finner *Kammarrätten i Göteborg* det sannolikt att inskränkningarna skulle accepteras vid en prövning av Europadomstolen under förutsättning att ersättning utgår. Kammarrätten framhåller att det inte är självklart att de motiv som redovisas för den energipolitiska överenskommelsen uppfyller kravet på angelägna allmänna intressen i RF. *Sveriges advokatsamfund* finner det tveksamt om ett beslut om avveckling är i överensstämmelse med Europakonventionen.

Några domstolar avstyrker en på promemorian grundad lagstiftning. *Uppsala tingsrätt* anser att förslaget är behäftat med sådana oklarheter att det inte uppfyller de krav som bör ställas på ett lagstiftningsunderlag om kärnkraftens avveckling. *Kalmar tingsrätt* anser att avvecklingen inte utgör ett angeläget allmänt intresse och att grundlagen utgör ett hinder för lagförslaget.

Starkt kritiska mot förslaget är företrädare för kraftproducenterna och näringslivet i övrigt. *Svenska Kraftverksföreningen*, *Vattenfall AB*, *Sveriges industriförbund*, *Sydkraft AB* och *OKG AB* anser att det inte har visats att det finns ett sådant ”angeläget allmänt intresse” av en avveckling att

det legitimerar de ingrepp i egendomsskyddet som skulle bli följden av en tillämpning av den föreslagna lagen. Enligt dem står förslaget därmed i strid med både RF och Europakonventionen och bör därför inte läggas till grund för lagstiftning. De har vidare efterlyst ytterligare utredning om förslagets förenlighet med EG-rätten.

När det gäller tillvägagångssättet har remissinstanserna i allmänhet tillstyrkt att avvecklingen regleras i en ny lag. Några remissinstanser, bl.a. *Sydkraft AB*, anser dock att riksdagen bör besluta om avvecklingsordningen.

Skälen för regeringens förslag: För att driva en kärnkraftsreaktor krävs tillstånd enligt särskild lagstiftning. Driften utgör alltså lagenlig verksamhet efter tillståndsprövning. Lagförslaget i promemorian innebär att rätten att utöva denna verksamhet skall upphöra utan att sådana säkerhetskäl som anges i kärntekniklagen föreligger. En grundläggande fråga är då vilka möjligheter svensk rätt ger till ett sådant ingrepp i en bestående rättighet. I Energikommissionens betänkande analyseras denna fråga mot bakgrund av reglerna i 2 kap. 18 § RF och artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen, vilken numera har ställning som svensk lag. Slutsatsen är att ingrepp som ett led i en avveckling av kärnkraften är förenligt med nämnda bestämmelser, eftersom avvecklingen får anses ske för att tillgodose angelägna allmänna intressen (RF) respektive ske i det allmännas intresse (Europakonventionen). Arbetsgruppen har anslutit sig till denna bedömning.

Flertalet av de domstolar och universitet som yttrat sig har godtagit bedömningen men några undantag finns. Vidare har de som berörs av ingreppet, dvs. kraftproducenterna, med stöd av andra företrädare för näringslivet hävdad att de grundläggande kraven i RF och Europakonventionen inte är uppfyllda. Innebörden av remisskritiken på denna punkt synes väsentligen vara att en avveckling enligt förslaget får sådana effekter att den inte är i landets intresse och att därför laga grund saknas för ingreppet i tillståndshavarnas rättigheter.

Enligt 2 kap. 18 § första stycket RF är varje medborgares egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. I förarbetena till den aktuella bestämmelsen (prop. 1993/94:117, s. 48) uttalas att det inte är möjligt att i detalj beskriva den närmare innebörden av uttrycket angelägna allmänna intressen. Vidare anges att vad som är ett angeläget allmänt intresse till slut i viss mån måste bli föremål för en politisk värdering där hänsyn även måste tas till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle. I motiven nämns också att uttrycket anknyter till vad som gäller om egendomsskyddet enligt Europakonventionen.

Riktlinjerna för landets energipolitik har sedan länge beslutats av riksdagen. Genom det beslut riksdagen fattat på grundval av prop. 1996/97:84 inrättas ett långsiktigt omställningsprogram för utveckling av ett ekologiskt uthålligt energisystem. Avvecklingen av kärnkraften ingår som ett

led i omställningsarbetet (se avsnitt 4.2). Det är enligt regeringens mening uppenbart att genomförandet av omställningen av energisystemet, som har landets bästa som syfte, måste anses uppfylla kravet på att vara ett angeläget allmänt intresse i RF:s mening. Motsvarande gäller Europakonventionens krav på allmänt intresse. Vad gäller detta utvisar praxis, som *Kammarrätten i Göteborg* påpekar, att staterna ges ett förhållandevis stort utrymme att bedöma vad som i det enskilda fallet skall anses vara ett ingrepp i det allmännas intresse. Relativt vittgående inskränkningar godtas om ersättning ges så att en rimlig balans skapas. Frågan i detta fall gäller därmed närmast utformningen av ersättningsbestämmelserna. Ersättningsfrågan, som också har betydelse för förslaget förenlighet med 2 kap. 18 § RF, behandlas i avsnitt 7.3.

Regeringen delar sålunda i frågan om förslaget är förenligt med RF:s och Europakonventionens regler om egendomsskydd den uppfattning som de allra flesta domstolar och universitet bland remissinstanserna kommit fram till, nämligen att avvecklingen av kärnkraften uppfyller kraven på angeläget allmänt intresse respektive allmänt intresse.

Några remissinstanser har också tagit upp frågan om ingreppet är förenligt med rätten att driva näring enligt 2 kap. 20 § RF, vilket inte berörts i promemorian. Begränsningar i rätten att driva näring får enligt denna bestämmelse införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. Enligt regeringens mening kan bestämmelsen inte utgöra något hinder för beslut att ställa av kärnkraftsreaktorer som ett led i en omställning av energisystemet.

Frågan om förslaget EG-rättsliga aspekter utvecklas bland annat i *Industriförbundets* yttrande. Enligt förbundet krävs en analys av principen om berättigade förväntningar, som har särskild styrka vid retroaktiv ändring av beviljade tillstånd, och av de konkurrensrättsliga aspekterna på de framtida uppgifterna för Vattenfall AB och Svenska kraftnät. *Sydkraft AB* menar att den energipolitiska propositionen (prop. 1996/97:84) berör EG-rätten i flera avseenden, t.ex. vad avser stöd till vissa investeringar, åtgärder för märkning och rådgivning samt Svenska kraftnäts uppgift att övervaka utrikeshandeln med el. *Svenska Kraftverksföreningen* anför bl.a. att Euratomfördragets betydelse i sammanhanget måste utredas och analyseras ytterligare liksom åtgärdernas förenlighet med principerna i EG-fördraget om fri rörlighet för varor och kapital.

Enligt det anslutningsfördrag genom vilket Sverige blev medlem i EU blev Sverige också part i fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen (Euratomfördraget). Euratoms huvuduppgifter är att främja forskning, etablera enhetliga säkerhetsstandarder, trygga råvaru- och bränsleförsörjningen och garantera att material för kärnkraftsproduktion inte används för annat än avsett ändamål. I en förklaring av samtliga avtalsparter i anslutningsfördraget om tillämpning av Euratomfördraget bekräftas att varje medlemsstat avgör i överensstämmelse med sin specifika nationella politik om den skall producera kärnenergi eller inte. Euratomfördraget torde därmed inte utgöra något hinder mot en avveckling av kärnkraften i Sverige.

Enligt regeringens uppfattning finns det över huvud taget inte skäl att anta att de ingrepp som avses här och som enligt det tidigare sagda kan förutsättas vara godtagbara enligt Europakonventionen skulle vara otillåtna enligt EG-rätten, så länge de baseras på objektiva och icke-diskriminerande kriterier. EG-domstolen har slagit fast att de grundläggande mänskliga rättigheterna som dessa kommit till uttryck i Europakonventionen utgör en del av gemenskapsrättens allmänna principer. Med hänsyn till vad som anförts om ingreppens bakgrund och bedömningen i ersättningsfrågan (avsnitt 7.3) finns inte heller skäl att anta att ingreppen skulle vara oförenliga med de EG-rättsliga principerna om berättigade förväntningar och om proportionalitet. Vad gäller de konkurrensrättsliga aspekterna måste självklart Vattenfall AB:s och Svenska kraftnäts agerande ske inom ramen för vad som är tillåtet enligt såväl svensk rätt som EG-rätt.

De grundläggande frågorna om lagens förenlighet med RF, Europakonventionen och EG-rätten behandlas ingående i *Lagrådets* yttrande, se bilaga 6.

Beträffande remissinstansernas synpunkter i övrigt vad gäller stödåtgärder m.m. som ingår i programmet för ett ekologiskt uthålligt energisystem, hänvisas till regeringens bedömning i den energipolitiska propositionen (se t.ex. prop. 1996/97:84 s. 36 f.). Eftersom åtgärderna i fråga saknar direkt beröring med det nu aktuella lagförslaget, kommer de inte att behandlas vidare här.

Energikommissionen och arbetsgruppen har funnit att en avveckling kräver stöd av lag såvida inte en frivillig överenskommelse med reaktorhavarna kan träffas. Ett sådant lagstöd förutsätter en ändring i kärntekniklagen eller genom införande av en särskild ny lag. De tidsbegränsade tillstånden bör, av skäl som framgår i bilaga 1, s. 22 f., från lagstiftningssynpunkt behandlas på väsentligen samma sätt som de tillstånd för vilka ingen tidsbegränsning gäller. Enligt promemorieförslaget skall endast rätten att driva kärnkraftsreaktor för att utvinna kärnenergi upphävas, vilket innebär att tillståndet enligt kärntekniklagen fortsätter att gälla i fråga om andra förutsättningar för verksamheten. Att rätten till reaktordrift upphävs medför inte att innehavet av reaktor upphör med de skyldigheter som följer på detta. Med avvecklingen förenade åtgärder förutsätts ta avsevärd tid.

Regeringen ansluter sig till dessa bedömningar, som inte heller har ifrågasatts av remissinstanserna.

Kärntekniklagens karaktär av säkerhetslag och den omständigheten att den föreslagna regleringen ingår som ett led i omställningen av energisystemet i landet talar för att regleringen sker genom en särskild lag. Det bör understrykas att en sådan lag inte omfattar frågor om återkallelse av tillstånd då orsaken är nytillkomna säkerhetsskäl. I sådana fall är kärntekniklagen tillämplig.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att en ny lag införs med den huvudsakliga utformning som arbetsgruppen föreslagit.

Frågan om beslutsordning och beslutskriterier behandlas närmare i avsnitt 7.2, ersättningsfrågan i avsnitt 7.3 och frågor om förfarande m.m. i avsnitt 7.4.

7.2 Beslutsordning och beslutskriterier

Regeringens förslag: Regeringen beslutar att rätten att driva en kärnkraftsreaktor för att utvinna kärnenergi skall upphöra vid en viss tidpunkt. Regeringens beslut skall fattas med utgångspunkt i att reaktorn skall ställas av vid den tidpunkt som bäst gagnar syftet med omställningen av energisystemet och dess genomförande. Vid avgörande av när en reaktor skall tas ur drift skall hänsyn tas till reaktorns geografiska läge. För varje reaktor skall i övrigt beaktas andra särskilda förhållanden som ålder, konstruktion och betydelse för energisystemet.

Promemorians förslag: Överensstämmer i allt väsentligt med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot förslaget att regeringen skall fatta beslut om urdrifttagande. Några har dock annan uppfattning. *Uppsala tingsrätt* anser att en generell utformad reglering direkt i lag bör övervägas. *Sveriges Industriförbund* och *Sydkraft AB* har ifrågasatt om det är lämpligt att riksdagen avhänder sig beslutanderätten i denna fråga. *Svenska Kraftverksförbundet* anser att det är olämpligt att beslutanderätten läggs på regeringen samtidigt som det saknas klara procedurregler. *Riksförbundet Energileverantörerna* och *Svenska Elverksförbundet* avvisar förslaget att regeringen utan riksdagens hörande skall få besluta om såväl tidpunkt som i vilken ordning de olika reaktorerna skall kunna stängas av.

Många remissinstanser anser att avvecklingskriterierna är för allmänt hållna och att de bör preciseras. *Kammarrätten i Göteborg* anför att det är vitalt att lagen eller förarbetena utformas så att det är möjligt att med rimlig grad av säkerhet kunna förutse när reaktorerna kommer att tas ur drift. *Kammarrätten* ifrågasätter om lagen är förenlig med Europakonventionen på denna punkt. *Malmö tingsrätt*, *Kungl. Tekniska Högskolan* och *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* anser att säkerhetsaspekten bör utvecklas. *Sydkraft AB* däremot, menar att säkerheten varken direkt eller indirekt bör utgöra ett kriterium. Företaget anser att, till komplettering av och underordnat syftet och den angivna förutsättningen, takten och turordningen bör bestämmas utifrån ekonomiska, konkurrensmässiga, systemtekniska och distributionstekniska förhållanden. *NUTEK* påpekar att kriterierna saknar inbördes rangordning. Kriterierna geografiskt läge och reaktortyp bör förtydligas, anser bl.a. *Vattenfall AB* och *Asea Brown Boveri AB*. *Sveriges advokatsamfund* drar slutsatsen att lagen synes uteslutande vara avsedd att reglera avvecklingen av Barsebäcksverket och säger sig ha svårt att se hur den uppfyller kravet på generell utformning.

Utredning angående lagförslagets och de enskilda beslutens konsekvenser har efterlysts av några remissinstanser, bland dem *Vattenfall AB* och *Svenska Kraftverksförbundet*, vilka föreslår beskrivningar av konsekvenserna på miljön och ekonomiska konsekvensbeskrivningar inför varje beslut. *Miljövänner för Kärnkraft* anser att även konsekvenserna för

människors hälsa bör utredas. *Sydkraft AB* anför att förslaget saknar konsekvensanalyser vad avser miljö, priser, konkurrens, finansiering av avvecklingskostnader, sysselsättning m.m.

Skälen för regeringens förslag: En lag måste ha en generell utformning. Lagformen kan därför inte användas för beslut som endast avser ett enskilt fall. Vidare finns i 11 kap. 8 § RF ett förbud för riksdagen att fullgöra en förvaltningsuppgift i vidare mån än vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen. Eftersom det i detta fall är fråga om av regeringen beslutade tillstånd till reaktordrift, torde en rätt för riksdagen att fatta beslut om upphävande i varje enskilt fall strida mot detta förbud, så länge besluten inte fattas i form av lagstiftning.

Frågan blir då om riksdagen själv, genom lagstiftning, bör besluta om tidpunkter och ordningsföljd, eller om riksdagen skall överlåta till regeringen att utifrån i lagen givna kriterier fatta beslut om urdrifftagande. Å ena sidan gynnas förutsebarheten av en generellt utformad reglering av avvecklingsordningen direkt i lag. Å andra sidan gynnar ett överlämnande till regeringen att fatta beslut behovet av flexibilitet.

Energikommissionen angav som en tänkbar möjlighet att i lag, genom vissa kriterier, peka ut en eller flera reaktorer som bör tas ur drift i en första omgång och samtidigt, på motsvarande sätt, så klart som möjligt föreskriva i vilken ordning det skall ske. En sådan lösning skulle kunna kombineras med att regeringen ges rätt att, i enlighet med de i lag angivna kriterierna, inom en viss tidsrymd verkställa återkallelserna (SOU 1995:139 s. 424). Regeringen skulle härigenom få viss möjlighet att, inom de angivna ramarna, ta hänsyn till t.ex. sådant som sysselsättningseffekter i en region och elförsörjningsbehovet (bilaga 1, s. 25).

Om regeringen ges rätt att begränsa aktuella tillstånd, torde besluten kunna bli prövade av Regeringsrätten enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut (rättsprövningslagen). Angående innebörden av en sådan prövning, se bilaga 1, s. 25 f.

I promemorieförslaget läggs rätten att besluta på regeringen. Att ge regeringen beslutanderätten, sägs det i promemorian, innebär visserligen att det överlämnas till sittande regering att i en känslig fråga fatta ingripande beslut utan riksdagens godkännande. I viss mån binds dock regeringen genom att beslutskriterierna anges i lagen. Riksdagen har också andra kontrollmöjligheter, ytterst i det parlamentariska kontrollsystemet finns reglerna om regeringens skyldighet att avgå. En reglering direkt i lag möter vissa lagtekniska problem. Nödvändiga flexibilitetshänsyn talar också med styrka mot en sådan lösning. Vidare kan det sägas vara mest förenligt med svenska lagstiftningsprinciper att riksdagen endast anger vissa ramar och överlåter till regeringen att fatta beslut i de enskilda fallen. Den bedömning som görs i prop. 1996/97:84 utgår också från en beslutsordning av angivet slag för avvecklingens genomförande.

Regeringen anser i likhet med huvuddelen av remissinstanserna att det bör ankomma på regeringen att göra den närmare bedömningen i samband med beslut att upphäva rätten till reaktordrift för utvinning av kärnenergi. Vissa kriterier för avvecklingen bör dock som föreslagits i promemorian anges i lagen.

De kriterier som föreslås av arbetsgruppen utgår från syftet med omställningen att åstadkomma en ekologiskt och ekonomiskt hållbar energiförsörjning, byggd på förnybara energikällor och genomförd på ett sätt som gör det möjligt att tillförsäkra svensk industri och samhället i övrigt el till internationellt konkurrenskraftiga priser. Enligt lagförslaget i promemorian skall regeringens beslut fattas med utgångspunkt i att reaktorerna skall ställas av vid de tidpunkter som bäst gagnar syftet med omställningen och dess genomförande. Vidare anges att det vid avgörande av ordningen för tagande ur drift skall tas hänsyn till reaktorns geografiska läge och i övrigt för varje reaktor beaktas andra särskilda förhållanden som ålder och reaktortyp.

Hur kriterierna skall utformas är en besvärlig fråga och den i promemorian föreslagna lösningen har fått kritik från många remissinstanser. De anser att kriterierna är alltför vaga för att det med någon grad av säkerhet skall kunna förutses i vilken ordning och vid vilka tidpunkter reaktorerna kommer att tas ur drift.

I 1988 års departementspromemoria angavs vissa skäl för en lagutformning som medgav flexibilitet. Avvecklingen av kraftproduktionen i en reaktor kan dels påverka säkerheten i intilliggande reaktorblock, dels påverka distributionstekniska förhållanden i den aktuella regionen. Nya tekniska rön eller händelser i omvärlden som berör kärnkraften kan påverka statsmakternas önskan om vid vilken tidpunkt avvecklingsarbetet bör påbörjas (Ds 1988:11 s. 14). Lagförslaget kritiserades för sin avsaknad av i lag angivna kriterier för hur avvecklingen skulle gå till.

Regeringen har förståelse för önskemålet om större precision i de kriterier efter vilka beslut om avställning skall fattas. Problemet är dock att den fortsatta avvecklingen efter den inledning som aviseras i prop. 1996/97:84 är beroende av utvecklingen i många avseenden. I sammanhanget bör understrykas detta ärendes unika beskaffenhet med tillämpning i ett begränsat antal fall, där konsekvenserna av olika handlingsalternativ för genomförandet av omställningen kan förväntas bli ingående belysta och debatterade. Det är knappast möjligt att i dag precisera kriterier som gör det möjligt att med någon större grad av säkerhet förutse tid och ordning för fortsatt avveckling. Den väsentliga förutsebarhet som avvecklingslagen ger avser det förhållandet att kärnkraften som energikälla skall avvecklas som ett led i omställningen av energisystemet.

Lagens syfte är att utgöra ett instrument för att genomföra detta led i omställningen. Lagen är generellt utformad och gäller alla reaktorer under hela avvecklingsperioden, låt vara att dennas längd nu inte kan anges. Invändningen om grundlagsstridighet på grund av bristande generell utformning saknar enligt regeringens mening fog.

I enlighet med arbetsgruppens förslag bör som ett övergripande rekvisit föreskrivas att en kärnkraftsreaktor skall tas ur drift vid den tidpunkt som bäst gagnar omställningen.

En viktig fråga i när det gäller turordningen reaktorerna emellan är betydelsen av säkerhetsaspekter utöver kärntekniklagens krav, dvs. möjligheterna att rangordna reaktorerna på grundval av säkerhets- eller strålskyddsförhållanden. Frågan togs upp i prop. 1987/88:90 (s. 22 f.), varvid bedömningen blev att någon sådan rangordning inte var möjlig. Det finns

inte skäl att göra någon annan bedömning nu. Skulle en återkallelse av tillstånd vara direkt nödvändig av säkerhetsskäl skall kärntekniklagen tillämpas. Detta hindrar dock inte att aspekter med anknytning till säkerhet kan vägas in vid bedömningen av i vilken ordning reaktorerna skall tas ur drift. Dit hör det geografiska läget.

Kammarrätten i Göteborg har anfört att kriteriet geografiskt läge bör förtydligas. *SKI* har anfört att det vid prövningen av tillstånd enligt kärntekniklagen redan tagits hänsyn till reaktorns geografiska läge och att, om kriteriet skall läggas till grund för beslut om urdrifftagande, det klart måste framgå att det finns andra skäl än de som redan har beaktats, t.ex. hänsyn till de följder en reaktorolycka kan få i ett särskilt område.

Frågan om betydelsen av reaktorernas lokalisering berördes i prop. 1987/88:90 s. 22 f. och vad som sägs där bör kunna ge ledning för tillämpningen av kriteriet geografiskt läge. Av särskild betydelse är befolkningstätheten i närområdet. Konsekvenserna för liv och hälsa om en svår reaktorolycka trots allt skulle inträffa torde nämligen i första hand bero på möjligheterna att evakuera människor från den farliga zonen omkring kärnkraftverket. Dessa möjligheter påverkas i sin tur av hur många som bor och verkar i det aktuella området. I detta hänseende skiljer sig förhållandena mellan verken. Befolkningstätheten är särskilt stor kring Barsebäcksverket.

Av prop. 1996/97:84 framgår att reaktorernas lokalisering är en omständighet som särskilt bör beaktas när ordningen för att ta reaktorerna ur drift skall avgöras och att regeringen bedömt Barsebäcksverkets lokalisering som olämplig.

Med beaktande av vad som anförts finns det enligt regeringens mening skäl att, som arbetsgruppen föreslagit, föreskriva att hänsyn skall tas till reaktorns geografiska läge när det bestäms i vilken ordning reaktorerna skall tas ur drift.

Regeringen anser vidare att den enskilda reaktorns betydelse för energisystemet bör anges som kriterium. Detta innebär att i bedömningen skall beaktas frågor som reaktorns produktionskapacitet och hur ett eventuellt urdrifftagande skulle påverka balansen i elnätet. Vid denna bedömning kan också reaktorns geografiska läge ha viss betydelse.

I övrigt är det, mot bakgrund av det ovan anförda, svårt att i praktiken komma fram till väsentligt andra kriterier än de som föreslås i promemorian. I denna anges som exempel på andra särskilda förhållanden, vid sidan av geografiskt läge, ålder och reaktortyp. Som *Vattenfall AB* har påpekat finns i Sverige endast två typer av kärnkraftsreaktorer. Med beaktande härav anser regeringen att "konstruktion" bör väljas i stället för "reaktortyp", eftersom det senare uttrycket kan leda till en alltför snäv tolkning. Det bör understrykas att regeringen skall göra en samlad bedömning där olika handlingsalternativ får vägas mot varandra. De angivna kriterierna skall ses som exempel och deras betydelse kan variera i det enskilda fallet. Vad gäller t.ex. ålder har *SKI* framhållit att kriteriet inte återspeglar skillnader i säkerhetsnivå mellan olika reaktorer med hänsyn till att äldre reaktorer har genomgått modernisering.

Sammanfattningsvis anser regeringen att beslut om att en kärnkraftsreaktor skall tas ur drift skall fattas med utgångspunkt i att urdrifftagandet

skall ske vid en tidpunkt som bäst gagnar syftet med omställningen av energisystemet och dess genomförande. Vid avgörande av ordningen för tagande ur drift skall hänsyn tas till reaktorns geografiska läge. För varje reaktor skall i övrigt beaktas andra särskilda förhållanden såsom ålder, konstruktion och betydelse för energisystemet.

Några remissinstanser, t.ex. *Svenska Kraftverksföreningen* och *Vattenfall AB*, har efterlyst utredningar angående förslagets ekonomiska och miljömässiga konsekvenser.

Regeringens bedömning är såsom framgår av den energipolitiska propositionen (prop. 1996/97, s. 24) att de två kärnkraftsreaktorerna i Barsebäck är olämpligt lokaliserade och skall tas ur drift. Bortfallet av el skall kompenseras genom effektivare energianvändning, elhushållning, konvertering från el samt tillförsel av el från andra energikällor. Ett villkor för stängningen av den andra reaktorn är att bortfallet av elproduktion kan kompenseras genom tillförsel av ny elproduktion och minskad användning av el.

Ny elproduktionskapacitet och minskad elanvändning är ett villkor för att ytterligare reaktorer skall tas ur drift. Något årtal då den sista kärnkraftsreaktorn tas ur drift skall inte fastställas. Härigenom ges tillräckligt lång tid för omställningen av energisystemet.

Det får som framgått av det föregående förutsättas att beslut om tid och ordning för urdrifttagande i senare aktuella fall kommer att föregås av noggrann analys.

Riksdagen och regeringen skall ha möjlighet att regelbundet bedöma resultaten av de energipolitiska åtgärderna. Resultaten av det energipolitiska programmet skall utvärderas och tillsammans med erfarenheterna från stängningen av reaktorerna i Barsebäcksverket utgöra underlag för kommande beslut om hur den fortsatta omställningen skall genomföras. Regeringen aviserar i prop. 1996/97:84 (s. 31) att den avser att årligen informera riksdagen om de resultat som har uppnåtts.

Den särskilda frågan om varseltid behandlas i avsnitt 7.4.

7.3 Ersättningsfrågan

7.3.1 Allmänt om ersättning och tillämpning av expropriationsrättsliga principer

Regeringens förslag: Om rätten att driva en kärnkraftsreaktor för att utvinna kärnenergi upphör att gälla enligt lagen, har tillståndshavare och fastighetsägare samt innehavare av särskild rätt till fastigheten rätt till ersättning av staten för förlusten. I fråga om sådan ersättning skall stora delar av ExL:s ersättningsbestämmelser tillämpas men vissa särskilda regler ges också.

Promemorians förslag: Överensstämmer i stort med regeringens. I förslaget finns inte innehavare av särskild rätt med bland de ersättningsberättigade.

Remissinstanserna: Så gott som samtliga remissinstanser anser att lagen skall innehålla regler som innebär att staten lämnar ersättning för förlust som uppkommer på grund av beslut om att en reaktor skall tas ur drift. *Naturskyddsföreningen* anser dock att det finns nya sakskaäl för en stängning av reaktorerna och att detta därför kan ske utan att ersättning lämnas till reaktorhavarna. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anför att tillstånden enligt kärntekniklagen getts vid tidpunkter när säkerheten bedömdes annorlunda än i dag, att ändringen i energipolitiken kan ses som relaterad till säkerheten samt att det inte är klart att en tillståndshavare skall ha rätt till ersättning om verksamheten begränsas när säkerhets- och miljöskyddsinsikter förändrats i negativ riktning.

Samtliga som yttrat sig i frågan (däribland *Svea hovrätt*, *Kalmar tingsrätt*, *Malmö tingsrätt*, *Halmstads tingsrätt*, *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet*, *Vattenfall AB* och *Länsstyrelsen i Kalmar län*) har inte något att erinra mot eller tillstyrker att man vid reglering av ersättningen knyter an till bestämmelserna i ExL. Några, t.ex. *Sydkraft AB* och *OKG AB*, anser emellertid att det i första hand skulle vara bättre att ange de grunder efter vilka ersättning skall lämnas i avvecklingslagen i stället för att hänvisa till ExL.

Vissa remissinstanser anser att kretsen av ersättningsberättigade är alltför snävt bestämd. *Malmö tingsrätt* anser att självständiga nätoperatörer bör tillerkännas rätt till ersättning. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* menar att innehavare av särskild rätt till fastighet också bör anges som ersättningsberättigade. *Svenska Kommunförbundet* anser att berörda kommuner skall ges rätt till ersättning efter samma principer som anläggningshavarna. *Kammarkollegiet*, *Sveriges Industriförbund*, *Svenska Kraftverksföreningen* och *Sydkraft AB* efterlyser en fördjupad analys av sakägarbegreppet. De två sistnämnda anger ägare till kärnkraftverk som exempel på en kategori som borde upptas bland de ersättningsberättigade.

OKG AB anför att även övriga tillståndshavare drabbas, eftersom de får bära högre kostnader för gemensamma bolag och projekt.

Några, bland dem *Uppsala tingsrätt*, anser att frågan om avvecklingskostnader bör belysas ytterligare innan en lagstiftning kan ske. *Domstolsverket* efterlyser en översyn av finansieringslagen och anser att det för bestämmande av ersättningen är av vikt att klargöra hur avgiftsmedlen skall hanteras. *Riksrevisionsverket* har ställt en rad frågor angående tillämpningen av finansieringslagen, bl.a. huruvida säkerheterna enligt denna lag kan utnyttjas för att finansiera en avveckling i enlighet med förslaget.

Sveriges Industriförbund och de till kraftindustrin anknutna remissinstanserna anser att ägarna av fastigheterna där reaktorerna är belägna bör ha rätt att begära att staten löser in fastigheten. Bland övriga instanser som förordar en rätt till inlösen kan nämnas *Uppsala tingsrätt*, *Kalmar tingsrätt* och *Länsstyrelsen i Skåne län*. *Uppsala tingsrätt* anför att staten i de fall inlösen begärs kan svara för avveckling och rivning samt att detta kan bekostas av avgiftsmedel och säkerheter enligt finansieringslagen. *Kalmar tingsrätt* anser att nuvarande förslag strider mot vad som normalt gäller vid offentliga ingrepp. Enligt *Sydkraft AB* skulle det ekonomiska ansvaret kunna regleras genom att Barsebäck Kraft AB befrias från skyldigheterna att omhänderta kärnavfall och riva reaktorerna enligt kärntekniklagen mot att bolaget utger kompensation med inbetalda medel till Kärnavfallsfonden för omhändertagande av avfall och rivning av reaktorerna. Enligt *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* är det visserligen något tveksamt om man i enlighet med promemorians ståndpunkt bör vägra reaktorägarna att få fastigheterna inlösta. Goda skäl synes emellertid enligt styrelsen ha framförts för att frågan skulle bedömas annorlunda än enligt plan- och bygglagen. Eftersom fastigheten mister sitt väsentliga värde genom att kärnkraftverket stängs torde ägaren inte kunna räkna med någon högre löseskilling, och han måste under alla förhållanden behålla kontrollen över fastigheten medan saneringsarbetet pågår.

Vissa remissinstanser, som *Svenska Kraftverksföreningen* och *Sveriges Industriförbund*, anser att de skattemässiga konsekvenserna bör utredas. *Riksskatteverket* har tillstyrkt att ersättning skall utgå med tillämpning av bestämmelserna i ExL och anför att den skatterättsliga behandlingen av sådan ersättning är etablerad i lag och praxis.

Skälen för regeringens förslag:

Rätten till ersättning

Kärntekniklagen saknar särskilda ersättningsbestämmelser. I förarbetena till lagen (prop. 1983/84:60 s. 60 ff, bet. 1983/84:NU17) lämnas frågan öppen om hur ersättning till reaktorhavare skall lösas om statsmakterna ingriper mot verksamheten av andra skäl än säkerhetsskäl. En genomgång av vissa uttalanden i samband med tillkomsten av kärntekniklagen samt förarbetena till tidigare gällande lagar på kärnteknikområdet återfinns i bilaga 1, avsnitt 4.1.3.

I departementspromemorian Rättsliga frågor i samband med kärnkraftens avveckling (Ds 1988:11) diskuterades vissa allmänna ersättningsrättsliga principer som kunde antas gälla i fråga om ersättning vid återkallelse eller inskränkning i verksamheten. Enligt 2 kap. 18 § RF i paragrafens dåvarande lydelse skulle varje medborgare, vilkens egendom tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande, vara tillförsäkrad ersättning för förlusten enligt grunder som bestäms i lag. Det konstaterades att återkallelse av tillstånd inte var att betrakta som expropriation och att ingreppet i och för sig inte föll under grundlagsbestämmelsen (se Ds 1988:11 s. 33 f.). Bland annat rättssäkerhetssynpunkter sades dock tala för att regleringen på området borde likna regler som traditionellt tillämpas i liknande fall. Det konstaterades att förarbetena till lagstiftningen på kärnteknikområdet knappast ger klart besked om de ersättningsprinciper som gäller och att det fanns skäl att söka ledning i andra regler om ersättning vid återkallelse av koncession eller inskränkning av koncessionerad verksamhet, t.ex. vattenlagen och miljöskyddslagen. Slutsatsen blev att tillståndshavarna borde ges rätt till ersättning för ingreppet.

Energikommissionen anförde beträffande frågan om ersättning vid ingrepp mot tillståndspliktig verksamhet, att ett tillstånd enligt allmänna principer anses ge tillståndshavaren en speciell anledning att förlita sig på att han får fortsätta att driva sin verksamhet. Rätten till ersättning har dock till väsentlig del berott på skälen för ingreppet. Kommissionens sammanfattning av vad som ansågs framgå av allmänna principer i frågan om rätt till ersättning vid ingrepp mot tillståndspliktig verksamhet överensstämmer i sak med den som lämnades i 1988 års promemoria:

- Om lagstiftningen rör redan givna tillstånd, som inte har kunnat rubbas på samma sätt enligt äldre lag, är möjligheterna till kompensation större.

- Hur allvarligt ingreppet är spelar stor roll. Återkallelse av tillstånd bör t.ex. ge större möjligheter till ersättning än endast en skärpning av tillståndsvillkoren.

- Arten och tyngden av det allmänna intresse som ligger bakom ingreppet bör kunna påverka rätten till ersättning. Vägande säkerhetsskäl och även miljöskäl av annat slag har ansetts vara sådana skäl som typiskt sett kan motivera reduktion eller bortfall av ersättningen. Andra allmänna intressen har inte ansetts väga lika tungt.

Enligt Energikommissionen torde det vid ny lagstiftning om återkallelse av tillstånd, vilka inte har kunnat återkallas på samma sätt enligt äldre rätt, för att vägra ersättning ha krävts tungt vägande, helst nytillkomna, säkerhets- eller miljöskäl (SOU 1995:139 s. 426). Kommissionen, som även beaktade RF och Europakonventionen (se nämnda betänkande, avsnitt 16.5.4–16.5.5), fann att det torde stå klart att man måste införa en ersättningsregel i lag, om man ändrar förutsättningarna för att återkalla ett tillstånd till kärnteknisk verksamhet.

Som framgått av avsnitt 7.1 är en avvecklingslagstiftning med åtföljande beslut om upphörande av rätten till reaktordrift att anse som ingrepp i tillståndshavarnas egendomsrätt i Europakonventionens mening men förenlig med konventionen, om en skälig ersättning lämnas. Grundlagsbestämmelsen om egendomsskydd i 2 kap. 18 § RF omfattar sedan den

1 januari 1995 även rådighetsinskränkningar. Enligt lagrummet skall den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Sådan ersättning skall också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag. Konstaterandet i 1988 års promemoria, att en återkallelse av tillstånd inte föll under grundlagsbestämmelsen eftersom ingreppet inte var att betrakta som en expropriation, är således inte längre relevant. Arbetsgruppen drar slutsatsen att det redan av de ovan redovisade allmänna principerna följer en rätt till ersättning samt att numera även bestämmelsen i 2 kap. 18 § andra stycket RF torde vara tillämplig, även om detta inte innebär någon ändring av rättsläget vad gäller kärnkraftföretagens rätt att få ersättning.

Regeringen finner i likhet med Energikommissionen och arbetsgruppen att en utgångspunkt för regleringen av frågan om ersättning till tillståndshavarna självfallet måste vara att den är förenlig med RF och Europakonventionen. Som arbetsgruppen anfört torde det emellertid redan till följd av allmänna principer föreligga en rätt till ersättning vid ifrågavarande ingrepp. Några nytillkomna miljö- eller säkerhetsskäl i den mening som avses ovan föreligger inte. Regeringen återkommer till betydelsen av 2 kap. 18 § RF när det gäller ersättningsnivån (avsnitt 7.3.2).

Promemorians förslag innebär att ersättning skall lämnas och bestämmas huvudsakligen i enlighet med expropriationsrättsliga principer, något som behandlas vidare nedan. Arbetsgruppen föreslår dessutom att vissa särskilda förutsättningar skall gälla vid bestämmandet av ersättningen. Till dessa förutsättningar återkommer regeringen i avsnitt 7.3.2.

En del remissinstanser har önskat en mer ingående behandling av olika aspekter som rör rivnings- och avvecklingskostnaderna samt finansieringslagen.

Med den föreslagna konstruktionen kvarstår tillståndshavarnas skyldigheter enligt 10 § kärntekniklagen att hantera kärnavfall, riva anläggningar m.m. Det bör understrykas att tillståndshavarna också har det ekonomiska ansvaret för att dessa åtgärder vidtas. Syftet med fonduppbyggnaden och säkerheterna enligt finansieringslagen (se avsnitt 5.1.2) är bl.a. att säkerställa att åtgärderna kan finansieras av intäkter från produktionen i kärnkraftverken. Ersättningen enligt den nu föreslagna lagen omfattar inte kostnader för dessa åtgärder utan finansieringen förutsätts i första hand ske genom att avgiftsmedel och säkerheter tas i anspråk enligt finansieringslagen. Dessa kostnader bör därför i princip inte inverka på bestämmandet av ersättning enligt förevarande lag, såvida inte kostnader uppkommer som föranleds av tidigareläggningen av avställningen och som annars inte skulle ha uppkommit.

Anknytning till expropriationslagen

Arbetsgruppen har föreslagit att expropriationsrättsliga principer skall gälla vid bestämmande av ersättning enligt lagen om kärnkraftens av-

veckling. I promemorians lagförslag hänvisas till en rad bestämmelser i ExL som skall tillämpas med viss, närmare angiven anpassning. De särskilda förutsättningar som behandlas vidare i avsnitt 7.3.2 återfinns i förslagets 7 §.

Vid remissbehandlingen har arbetsgruppens förslag att som princip anknyta ersättningsreglerna till motsvarande regler i ExL genomgående vunnit stöd och regeringens förslag har utformats i enlighet härmed.

En stor fördel med detta är att man i ExL har ett beprövat system med en fastställd ordning för bestämmande av ersättning till följd av tvångsingrepp, vilket är ägnat att skapa enhetlighet vid bedömningen av de mycket omfattande ersättningsfall som är aktuella.

Genom anknytningen till ExL:s bestämmelser kan även kreditgivarnas intressen tillgodoses i samma ordning som vid expropriation. Utbyggnaden av de svenska kärnkraftverken har finansierats huvudsakligen genom extern upplåning. Ett beslut att upphäva rätten till reaktordrift kommer i första hand att leda till förlust för tillståndshavarna. Även om rätten till reaktordrift inte är att anse som en sådan fastighetsanknuten rätt som avses i ExL, medför den omständigheten att rätten försvinner en minskning av reaktorfastighetens marknadsvärde, vilket också drabbar de borgenärer som har panträtt i fastigheten. Rätten till reaktordrift får förutsättas ha varit av avgörande betydelse för fastighetens värde som säkerhet för borgenärerna och torde ur deras synvinkel snarast vara att betrakta som ett tillbehör till fastigheten. Att rätten att driva kärnkraftsreaktor upphör riskerar att medföra betydande skada för panthavarna.

I syfte att tillhandahålla visst skydd för borgenärerna vid en avveckling av kärnkraften finns det därför anledning att, genom hänvisning i avvecklingslagen, tillämpa ExL:s regler om nedsättning. För detta ändamål skall ersättning för värdeminskning av fastighet som har använts vid reaktordrift jämföras med intrångsersättning enligt ExL.

Vid expropriation av del av en fastighet skall enligt ExL intrångsersättning utgå med ett belopp som motsvarar den minskning av fastighetens marknadsvärde som uppkommer genom expropriationen. För rörelseskada utgår s.k. annan ersättning. Sådan skada kan uppkomma t.ex. när en näringsverksamhet på grund av expropriationen inte kan drivas vidare. Intrångsersättning, men inte annan ersättning, skall sättas ned för fördelning bland borgenärer med panträtt i fastigheten.

Tillämpat i förevarande fall skulle således vid en tillämpning av ExL:s ersättningsregler compensation på grund av att rätten till reaktordrift upphävs ske genom annan ersättning för utebliven kraftproduktion och intrångsersättning för minskat värde på reaktorfastigheten.

Den nya lagen bör alltså utformas så att ersättningen kommer att nedsättas, fördelas och betalas ut i enlighet med principerna i ExL. För att förfarandet med nedsättning till skydd för borgenärerna skall gälla generellt, dvs. även i de fall staten och tillståndshavaren träffar en överenskommelse om ersättningens storlek, föreslås att ersättningen alltid skall fastställas av domstol. Till denna fråga återkommer regeringen i avsnitt 7.4. Domstolen måste då också ta ställning till fördelningen mellan intrångsersättning och annan ersättning.

Beträffande vad som gäller vid bestämmande av ersättning enligt ExL i övrigt, se avsnitt 5.2.3.

Kretsen av ersättningsberättigade

Enligt förslaget i promemorian har tillståndshavare och ägare till fastighet som använts till kärnteknisk verksamhet rätt till ersättning av staten för förlust som de åsamkas till följd av ett beslut enligt lagen. Tillståndshavaren är den som direkt berörs av ett beslut som innebär att tillståndet inte längre omfattar rätten att driva en reaktor. Med hänsyn till den betydelse reaktordriften har för fastighetens värde innehåller förslaget även en rätt för fastighetsägaren att få ersättning, trots att själva fastigheten inte tas i anspråk.

Lagen bör enligt regeringens mening anknyta till det expropriationsrättsliga sakägarbegreppet. Därmed utesluts från sakägarområdet innehavare av sakrätter utan anknytning till reaktorfastigheten. Innehavare av rent obligatoriska anspråk, t.ex. leverantörer och kunder, kommer inte att anses som sakägare. Inom sakägarbegreppet faller däremot innehavare av hyresrätt eller annan särskild rätt till fastighet.

Vid remissbehandlingen har framförts krav på att tillerkänna fler kategorier av skadelidande ersättning enligt lagen.

Regeringen anser emellertid inte att det finns skäl att utvidga kretsen av ersättningsberättigade så att den blir större än vad som skulle varit fallet vid en expropriation av fastigheten. Leverantörer och andra som drabbas kan indirekt erhålla kompensation från staten genom att ersättning kommer dem tillhanda via tillståndshavare eller fastighetsägare.

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet har – i konsekvens med vad som gäller expropriationsrättsligt – föreslagit att lagen även tillerkänner innehavare av särskild rätt till fastighet rätt till ersättning. Regeringen kan ansluta sig till denna bedömning. Vad som sagts ovan om fastighetsägare kommer således även avse innehavare av särskild rätt till fastighet.

Inlösen

I departementspromemorian diskuteras frågan om en eventuell rätt för fastighetsägarna att påkalla inlösen. Arbetsgruppen konstaterar bl.a. att det i flera av de lagar som reglerar offentliga ingrepp som berör en fastighet finns en rätt till inlösen av fastigheten och att det där anses vara avgörande om fastigheten till följd av ingreppet blivit så onyttig för ägaren att det framstår som skäligt att den övertas av staten eller kommunen. Arbetsgruppen menar att man visserligen kan hitta argument för inlösen men att särskilt de skyldigheter som föreligger enligt kärntekniklagen och den tid avvecklingsåtgärderna kan beräknas ta medför att någon rätt till inlösen inte bör införas.

Flera remissinstanser förordar en rätt till inlösen för fastighetsägarna och hänvisar till vad som normalt gäller vid offentliga ingrepp.

Enligt regeringens mening utgör i detta sammanhang de särskilda skyldigheter som är förenade med reaktordriften en avgörande skillnad mot

andra ingrepp där ExL:s regler blir tillämpliga. Kärnkraftsföretagen har ansvar för att vidta de åtgärder som behövs för att på ett säkert sätt avveckla och riva anläggningarna samt hantera och slutförvara använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. De har också det ekonomiska ansvaret för dessa åtgärder. Det finns inte skäl att göra ändring i denna ordning. Företagens skyldigheter kvarstår som huvudregel till dess att de har fullgjorts även om tillstånden återkallas. Arbetet med rivning och avveckling kan beräknas pågå under en avsevärd tidsperiod. Fastighetsägaren har en rätt att bli kompenserad genom ersättning enligt denna lag, såvitt det inte rör sig om kostnader som hänför sig till reaktorhavarnas skyldigheter enligt kärntekniklagen. Regeringen instämmer därför i arbetsgruppens slutsats att någon rätt till inlösen inte bör införas.

Följden av att frågan om återkallelse av tillstånd enligt kärntekniklagen aktualiseras

Enligt promemorian skall en bedömning först ske om reaktorhavarens tillstånd skall återkallas enligt kärntekniklagen, för det fall fråga skulle uppkomma att återkalla tillståndet enligt någon av grunderna i 15 § kärntekniklagen (dvs. någon omständighet av betydelse från säkerhetssynpunkt). Arbetsgruppens förslag innebär att ersättning enligt lagen om kärnkraftens avveckling endast kan lämnas om rätten till reaktordrift upphör att gälla till följd av ett beslut som fattats med stöd av den lagen.

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet har föreslagit att en jämningsregel införs i avvecklingslagen. Jämningsregeln skulle tillämpas i de fall då regeringen beslutat att reaktordriften skall upphöra vid en viss framtida tidpunkt och säkerhetsskäl motiverar en stängning enligt 15 § kärntekniklagen innan reaktorn tagits ur drift enligt avvecklingslagen. I stället för att reaktorhavaren helt skulle bli utan ersättning på grund av säkerhetsbrister i själva avvecklingsskedet, skulle ersättningen kunna sättas ned efter skälighet. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser det är en brist att inte säkerhetskraven i kärntekniklagen och strålskyddslagen samtidigt ses över i detta ärende. *Sydkraft AB* har, när det gäller arbetsgruppens reglering av konkurrenssituationen med kärntekniklagen, framhållit att frågor rörande säkerhet bör behandlas enbart i kärntekniklagen och inte bli föremål för bedömning enligt den föreslagna lagen.

Regeringen anser det vara av vikt att hålla isär bedömningen enligt avvecklingslagen, vilken rör omställningen av energisystemet, och de säkerhetsöverväganden som skall göras enligt kärntekniklagen. Frågor om kärnsäkerhet m.m. behandlas i prop. 1996/97:84, avsnitt 10.

Krav på ersättning för förlust i samband med återkallelse av tillstånd enligt kärntekniklagen skall bedömas enligt den lagen. Som redovisats i inledningen till detta avsnitt saknar kärntekniklagen särskilda regler om ersättning.

En självklar utgångspunkt är att kärnkraftsavvecklingen sker på ett sätt som är fullt godtagbart från säkerhetssynpunkt. Enligt regeringens mening finns det inte skäl att införa en särskild jämningsregel för den situation som avses med yttrandet.

Skattehänsyn

Vissa remissinstanser anser att de skattemässiga konsekvenserna bör utredas närmare. Av dessa anför *Vattenfall AB* att tillståndshavare och fastighetsägare bör kompenseras för eventuella skattekonsekvenser som kan uppstå.

Enligt förslaget skall ersättning utgå med tillämpning av bestämmelserna i ExL. Som *Riksskatteverket* har anfört är den skatterättsliga behandlingen av ersättning som bestäms enligt ExL etablerad i lag och praxis. Några skäl att ytterligare utreda frågan finns därmed inte.

7.3.2 Särskilda förutsättningar rörande värdering och bestämmande av ersättning

Begränsning och precisering genom särskilda förutsättningar

Regeringens förslag: Vid tillämpningen av ExL:s ersättningsbestämmelser skall särskilda förutsättningar gälla angående hur elprisändringar till följd av en avstängning skall beaktas och vilken drifttid som reaktorerna skall antas ha.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Förslaget innehåller som ytterligare förutsättning ett antagande om den kalkylränta som skall användas vid diskontering av framtida driftsnetton.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna, däribland företrädarna för kraftindustrin och näringslivet i övrigt, är kritiska till de särskilda förutsättningarna. Förutsättningarna bör enligt denna remissopinion utgå eller i vart fall ges en annan utformning. Flera instanser, bland dem *Kalmar tingsrätt*, *Malmö tingsrätt*, *Vattenfall AB*, *Svenska Bankföreningen* och *Ledarna*, anser att reglerna i ExL bör gälla fullt ut. *Svea hovrätt* ifrågasätter om inskränkningarna är förenliga med 2 kap. 18 § RF och saknar en analys av konsekvenserna. *Malmö tingsrätt* anser att promemorian inte uppfyller det krav på utförlig motivering av reduktioner som bör ställas och att rättssäkerhetsaspekterna inte har beaktats i erforderlig grad.

Kungl. Tekniska Högskolan anser det vara en rimlig princip att man skall ersättas både för produktionsbortfallet och för den förlorade extra vinst man skulle ha gjort. *Sveriges advokatsamfund* avstyrker införandet av särskilda förutsättningar. Samfundet finner det inte rimligt att lagen skall binda parterna eller domstolarna med för ersättningstagarna oförmånliga regler om ersättningens beräkning. *Lantmäteriverket* menar att syftet med förutsättningarna är vällovligt, men att det inger vissa betänkligheter från principiell synpunkt att låsa t.ex. kalkylräntan. *Sveriges Industriförbund* anför att den grundläggande principen är att full ersättning skall utgå för förlusten. De rent politiska skäl som ligger till grund för energiuppgörelsen kan inte legitimera en reduktion. Enligt *Svenska Bankföreningen* bör ersättningen helt bestämmas med tillämpning av ExL:s

regler och den praxis som utvecklats på detta område. Därmed skapas också, enligt föreningen, möjligheter att beakta de skilda förhållanden som kan råda vid beräkningen av ersättningen vid avställningen av olika anläggningar. Avvecklingen kan förutses komma att pågå under en lång tidsperiod. Föreningen menar att det är olämpligt att i lag ange alltför preciserade förutsättningar.

Vattenfall AB anser att ersättningsreglerna i så hög grad som möjligt bör efterlikna ExL:s regler. De särskilda förutsättningarna medför en reduktion av ersättningen, vilket enligt bolaget är oförenligt med RF och Europakonventionen. *Sydskraft AB* och *Barsebäck Kraft AB* anser att de särskilda förutsättningarna är ensidigt utformade i statens intresse. Om lagförslaget skall uppfylla bestämmelserna i RF och Europakonventionen, måste det enligt dessa remissinstanser innehålla regler som innebär att full ersättning skall utgå.

Tillstyrkande svar har lämnats av *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* och *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet*, vilka anser att de särskilda förutsättningarna är förenliga med grundlagen. Även *Länsstyrelsen i Skåne län* anser att det framstår som rimligt att begränsa ersättningen inom vissa schablonmässiga riktlinjer.

Skälen för regeringens förslag: Energikommissionen (SOU 1995:139 s. 432 ff) pekar på svårigheten att finna godtagbara jämförelser med en kärnkraftsavveckling och anför, beträffande bestämmelsen i 2 kap. 18 § andra stycket RF, att man kan förmoda att ersättning för hela förlusten är huvudregeln, men att grundlagen ger utrymme för att ersättningen i vissa situationer kan begränsas. Faktorer att väga samman vid en bedömning av ersättningsnivån skulle kunna vara egendomens art, förlustens art, ingreppets art, skälen för ingreppet och reduktionens storlek.

En viktig utgångspunkt vid utformningen av ersättningsbestämmelserna är enligt regeringens mening att en lagreglering av kärnkraftens avveckling av flera skäl utgör en alldeles unik händelse som försvårar jämförelser med annan lagstiftning. Det rör sig om ett begränsat antal fall där produktionsanläggningar som innefattar mycket stora ekonomiska värden tas ur drift. Omställningen av energisystemet gör att förutsättningarna för elproduktionen radikalt förändras och avställningsåtgärderna kan förväntas medföra stor påverkan på prisbildningen på el. Samtidigt öppnas nya möjligheter att agera på en förändrad elmarknad. Dessa faktorer gör det mycket svårt att bedöma de sammantagna effekterna av avvecklingen. Detta talar för mera schabloniserade ersättningsregler.

En affärsverksamhet är alltid förknippad med risker och driften av kärnkraftverk utgör inget undantag. Ny kunskap kan förändra och skärpa säkerhetskraven utan att politiska beslut behöver fattas. Även utan ändrade säkerhetskrav är det svårt att förutse hur länge en anläggning kan leva upp till redan existerande stränga säkerhetskrav. Det är vidare svårt att förutse det framtida behovet av driftsuppehåll på grund av större renoveringar. Dessa och liknande typer av osäkerhetsfaktorer måste man ta hänsyn till för att få en marknadsliknande värdering av reaktorer.

Ett problem med en anknytning till ExL:s marknadsvärdeprincip är svårigheterna att objektivt bestämma marknadsvärdet för en kärnkraftsan-

läggning. Det är nämligen mycket svårt att i en sådan kalkyl ta hänsyn till de ekonomiska risker som verksamheten är förknippad med. Det är alltså vanskligt att förutsäga utgången av en process där man söker bestämma ersättningen enligt ExL utan att göra ytterligare preciseringar av hur ersättningen skall bestämmas. Det är också uppenbart att de särskilda riskerna med verksamheten är en omständighet som måste få betydelse vid bestämmande av ersättningen.

Hänsyn till risk bör i första hand tas genom att framtida driftsnetton tillsetts olika förväntningsvärden. Det är därvid viktigt att de antaganden som görs om framtida tillgänglighet (driftstider och kapacitetsutnyttjande) är välgrundade, eftersom möjligheterna att bruka anläggningarna har stor ekonomisk påverkan. Om man lyckas göra goda bedömningar av framtida tillgänglighet minskar behovet av att riskjustera den kalkylränta som används vid diskontering av framtida driftsnetton.

Regeringen anser att de nu behandlade förhållandena motiverar en viss schablonisering av ersättningen genom att det i lagen närmare bestäms vissa för ersättningens storlek särskilt betydelsefulla parametrar. Härigenom görs en grundläggande skälighetsavvägning beträffande principerna för bestämmandet av ersättningens storlek. Vidare skapas större klarhet i frågor som annars utan tvekan skulle bli föremål för omfattande utredning och argumentation vid domstolen.

Att reglerna utformas på detta sätt hindrar förstås inte att parterna vid en eventuell överenskommelse angående ersättningen använder andra metoder eller parametrar vid värderingen, så länge resultatet är möjligt att lägga till grund för den begränsade officialprövning som domstolen har att göra.

I likhet med Energikommissionen har arbetsgruppen funnit att en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen bör föregå bedömningen av om ersättningen bör reduceras och, om så skulle vara fallet, den närmare omfattningen av en sådan reduktion. Arbetsgruppen har funnit att det i lagen bör anges vissa särskilda förutsättningar för bestämmande av ersättningen. Syftet med dessa är dels att bestämma en skälig nivå, dels att skapa förutsebarhet i frågor som annars skulle bli föremål för omfattande utredning och argumentation vid domstolen.

Från flera remissinstanser har framförts att bestämmelsen i 2 kap. 18 § RF innebär en rätt till "full" ersättning i förevarande fall och att lagförslaget därmed innehåller en otillåten reduktion. Vissa av remissinstanserna har dessutom ifrågasatt motivet bakom de särskilda förutsättningarna och anfört att det vore olämpligt att frångå vad som skulle ha gällt vid enbart en tillämpning av de expropriationsrättsliga bestämmelserna.

I denna fråga gör regeringen följande bedömning. Vad som tillförsäkras den enskilde i 2 kap. 18 § RF är ersättning "för förlusten". I detta hänseende innebär den nya lydelsen av lagrummet ingen ändring. I förarbetena anges att regleringen anknyter till gällande ersättningsregler. Beträffande innebörden av ersättningsrätten torde således tidigare avvägningar och bedömningar alltså ha aktualitet under förutsättning att Europakonventionsorganens praxis beaktas. Eftersom 2 kap. 23 § RF förbjuder lagstiftning i strid med konventionen måste i varje givet fall den lägsta ersättningsnivå som kan antas vara konventionsenlig utgöra en miniminivå.

Enligt 2 kap. 18 § andra stycket RF skall ersättningen bestämmas enligt grunder som anges i lag. Varken RF eller Europakonventionen innehåller några generella regler om tillåtna eller otillåtna jämningsgrunder. Grundlagsbestämmelsen garanterar inte full ersättning, bara att ersättningen skall vara någorlunda adekvat; den får inte endast vara symbolisk. Bedömningen av om, och i så fall hur ersättningen bör begränsas, får, i enlighet med vad Energikommisionen och arbetsgruppen anfört, ske efter en intresseavvägning i det särskilda fallet.

Det är emellertid klart att en kärnkraftsavveckling innebär mycket långtgående inskränkningar för de enskilda tillståndshavarna. Det är inte fråga om enbart begränsningar av verksamheten utan denna måste upphöra helt, vilket kommer att få omfattande ekonomiska effekter för företagen. En tillståndshavare bör normalt kunna förlita sig på det tillstånd som han erhållit och att han kan driva sin verksamhet och företa investeringar inom den ram som tillståndet anger. Avvecklingen föranleds inte av några nyupptäckta risker eller andra säkerhetsaspekter.

Å andra sidan utgör ingreppet inte expropriation. Även om den föreslagna lagen i flera delar hänvisar till ExL (se avsnitt 7.3.1 och 7.4), kan därför de särdrag som är förknippade med avvecklingen i vissa fall motivera ett val av andra lösningar än en expropriationsrättslig analogi.

Avvecklingen av kärnkraften ingår som ett led i omställningen av Sverige till ett ekologiskt uthålligt samhälle. Det är således fråga om en åtgärd av betydande energipolitisk vikt för landet. För kärnkraften gäller vidare speciella förhållanden som torde vara ägnade att minska tillståndshavarnas förväntningar på att driva verksamheten vidare. De svenska kärnkraftverken togs i kommersiell drift under perioden 1972–1985. Tillståndshavarna har visserligen, så länge meddelade tillstånd gäller, kunnat utgå från att få driva verksamheten i full skala. Den sedan länge pågående kärnkraftsdebatten och uttalandet år 1980 (då ett stort antal av reaktorerna ännu inte var i kommersiell drift) att avvecklingen skulle vara slutförd år 2010, bidrar emellertid till att begränsa de legitima förväntningarna på fortsatt drift, i vart fall såvitt avser tiden efter år 2010. Det får även beaktas att samtliga reaktorer nu när avvecklingen inleds har varit i bruk under förhållandevis lång tid.

Regeringen bedömer sammanfattningsvis att promemorieförslagets särskilda förutsättningar vid bestämmande av ersättning är väl förenliga med grundlagen och Europakonventionen. Såvitt avser förutsättningarna rörande elprisändringar och drifttid bör dessa införas i huvudsak på det sätt arbetsgruppen föreslagit. Däremot bör det, av skäl som utvecklas nedan, inte införas någon regel om fixerad kalkylränta. De av arbetsgruppen föreslagna förutsättningarna behandlas närmare i det följande.

Influensregel

Regeringens förslag: Har upphörandet av driften vid en kärnkraftsreaktor medfört inverkan av någon betydelse på priset på högspänd el i Sverige, skall ersättningen bestämmas på grundval av det pris som skulle ha gällt om sådan inverkan inte förekommit.

Promemorians förslag: Överensstämmer i stort med regeringens. Prishöjningen som skulle beaktas var dock sådan höjning som hade samband med avvecklingen enligt lagen.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser anser att regeln synes svår att tillämpa. *Sveriges Industriförbund*, *Vattenfall AB* och *Sydkraft AB* hör till dem som anser det vara närmast omöjligt att separera avvecklingens inverkan från elprisets utveckling i stort. Några, bland dem *Vattenfall AB*, *Riksförbundet Energileverantörerna* och *Svenska Elverksförbundet*, hävdar att det i dag inte finns något särskilt pris på högspänd el. *NUTEK* önskar en precisering av vad som avses med detta pris. *Svea hovrätt* anser det vara oklart om influensregeln i ExL ersätts och i vilken utsträckning prisförändringar skall beaktas.

Utgångspunkterna för regeln godtas av bl.a. *Halmstads tingsrätt* och *Justitiekanslern*; den senare anser dock att regeln kunde vara tydligare.

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet anser att det knappast är lämpligt att ange 4 kap. 2 § ExL som ett mönster för en influensregel. *Asea Brown Boveri AB* och *Barsebäck Kraft AB* påpekar att influensregeln i ExL endast gäller vid bestämmande av löseskilling och intrångsersättning, men inte vid bestämmande av annan ersättning. Något avsteg från denna princip bör enligt dessa företag inte göras i avvecklingslagen.

Malmö tingsrätt konstaterar att andra elproducenter får tillgodogöra sig ett eventuellt högre pris till följd av avvecklingen. Att bortse från avvecklingens priseffekt framstår därför enligt tingsrätten som mycket tveksamt.

Skälen för regeringens förslag: Som framkommit har regeringen anslutit sig till arbetsgruppens förslag att regleringen av ersättningsfrågan med vissa undantag skall ske genom hänvisning till ExL:s regelsystem. En genomgång av relevanta regler i ExL finns i avsnitt 5.2.

I 4 kap. 3 § ExL anges att presumtionsregeln endast berör den del av egendomens marknadsvärde som utgörs av förväntningsvärde. Med den bedömning som regeringen gjort i fråga om betydelsen av att tillstånden tidsbegränsats, föreligger inte några förväntningar om ändring i tillåtet användningssätt som skulle kunna aktualisera en tillämpning av bestämmelsen i den aktuella situationen.

Enligt promemorieförslaget torde däremot en tillämpning av principen i 4 kap. 2 § ExL kunna bli aktuell. Principen innebär som nämnts att om det företag för vars genomförande fastighet exproprieras medfört inverkan av någon betydelse på fastighetens marknadsvärde, skall löseskillingen bestämmas med ledning av det marknadsvärde som fastigheten skulle ha haft om sådan inverkan inte förekommit (se vidare avsnitt 5.2.3). Tidigare

har nämnts den expropriationsrättsliga principen att den exproprierande har ett befogat anspråk att inte behöva ersätta sådana värden som tillskapas genom hans egna eller samhällets insatser. Enligt arbetsgruppen borde denna princip tillämpas på det sättet att om avvecklingen av kärnkraften orsakar höjda elpriser, så bör denna höjning inte beaktas vid bestämmande av ersättning för produktionsbortfallet. Prishöjning som inte har samband med avvecklingen skulle däremot tillståndshavarna ha rätt att tillgodoräkna sig vid ersättningsbestämmande.

Arbetsgruppen har därför föreslagit att det vid beräkningen av driftsnettot skall antas att priset för högspänd el i Sverige vid lagens ikraftträdande inte har ändrats eller kommer att ändras mer än vad som skulle ha skett utan en avveckling av kärnkraften enligt lagen. Detta innebär alltså att oavsett när en viss reaktor ställs av, driftsnettot skall beräknas med utgångspunkt i den elprisnivå som gäller när denna lag träder i kraft. Det får sålunda ske en uppskattning av den prisnivå som skulle ha förelegat vid respektive reaktors avställning om lagen inte hade införts.

Remissinstanserna har riktat kritik mot regeln. En vanlig synpunkt är att det ter sig svårt eller omöjligt att utskilja avvecklingens betydelse för prisutvecklingen. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* har anfört att det redan av allmänna ersättningsregler följer att endast sådan skada skall ersättas som orsakats av det ansvarsgrundande förhållandet. Fakultetsstyrelsen anser visserligen att en förtydligande bestämmelse om detta bör införas, men också att en hänvisning till ExL skulle kunna ge anledning att ställa frågan varför inte den föreslagna regeln skulle modifieras i enlighet med allmänvanlighetsrekvisitet (se avsnitt 5.2.3). Vidare anknyter inte bestämmelsen i ExL till någon prisnivå vid en tidpunkt som ligger före expropriationsbeslutet. Fakultetsstyrelsen anser att det finns skäl att föreskriva att sådana prisändringar inte skall få beaktas som får antas bero på avstängningen av en viss reaktor. Även *Lagrådet* anser att det bör övervägas om inte bestämmelsen bör begränsas på så sätt att man skall bortse endast från sådana effekter som hänger samman med avstängningen av just den reaktor som det är fråga om.

Regeringen anser att det finns goda skäl att i den nu föreslagna lagen tillämpa principen att värdestegringar som föranleds av ingreppet ifråga inte skall behöva ersättas. Det är i och för sig riktigt som påpekats att motsvarande bestämmelse i ExL rör endast intrångsersättning och löseskilling. Skälen bakom bestämmelsen – att ersättning inte skall utgå för värden som inte hade uppkommit om någon expropriation inte hade skett – gör sig emellertid i detta fall gällande även vid bestämmandet av ersättningen för den rörelseskada som beror på avvecklingen.

En fördel med att införa en uttrycklig regel i avvecklingslagen i stället för att hänvisa till ExL, kan också vara att man uppnår en större klarhet beträffande regelns tillämpningsområde. Som *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* anfört i sitt yttrande är det oklart hur man skall resonera när allmänvanliga förhållanden påverkat fastighetsvärdet i positiv riktning (jfr Bengtsson, *Ersättning vid offentliga ingrepp II*, 1991, s. 256 ff med hänvisningar). Med hänsyn till ersättningssituationens mycket speciella karaktär anser regeringen att det inte bör finnas någon motsvarighet till allmänvanlighetsrekvisitet vid kärnkraftsavvecklingen.

Som några remissinstanser har påpekat finns inte ett enda pris på högspänd el. Det kortsiktiga elpriset förändras över dygnet, veckan och året, medan de elpriser som avtalas genom långsiktiga kontrakt är beroende av de övriga leveransvillkor som omfattas av respektive avtal. De förändringar av elprisutvecklingen som bör beaktas vid esättningsbestämmande måste så långt möjligt vara oberoende av såväl kortsiktiga prisfluktuationer som särskilda avtalsvillkor. I Sveriges officiella statistik publiceras elenergipriser för typkunder med olika stor årsförbrukning och förbrukningsprofil. Bland dessa prisuppgifter torde prisutvecklingen för stor elintensiv industri kunna användas som en uppskattning av prisutvecklingen för större försäljningsvolymmer. Dessa kunder har en jämn förbrukning under året och sannolikt sker en större del av deras inköp genom långsiktiga avtal. Genom den statistiska sammanvägningen av uppgifter från flera industriföretag bör influensen av olika särskilda leveransvillkor reduceras.

Regeringen anser också att det kan vara svårt att utskilja en prispåverkande effekt av avvecklingen. Denna svårighet kan bli särskilt påtaglig, om en reaktor stängs av åtskilliga år efter lagens ikraftträdande och det mellan ikraftträdandet och avstängningen har inträffat många prispåverkande händelser, däribland avstängningar av andra reaktorer. *Lagrådet* har föreslagit att bestämmelsen begränsas på så sätt att man skall bortse endast från sådana effekter som hänger samman med avstängningen av just den reaktor som det är fråga om. Regeringen instämmer i *Lagrådets* bedömning att man på detta sätt når en närmare överensstämmelse med 4 kap. 2 § ExL, även om ersättning då kan komma att utgå även för sådana prishöjningar som beror på tidigare avstängningar av andra reaktorer.

Skulle parterna inte kunna enas i frågan om prisutvecklingen eller angående andra relevanta fakta, får de förebbringa utredning till stöd för sina ståndpunkter. I sista hand blir det domstolen som, på grundval av detta material, får göra en bedömning. Det kan visserligen te sig orättvist att de kvarvarande reaktorhavarna under den återstående drifttiden kan tillgodogöra sig en eventuell prishöjning efter det att driften av en annan reaktor upphört enligt lagen. Detta synes dock vara en ofrånkomlig konsekvens av att avvecklingen sker etappvis.

Sammanfattningsvis finner regeringen att det finns skäl att införa en regel av den innebörd arbetsgruppen föreslagit, men att den bör utformas på det sätt som *Lagrådet* förordat. Det betyder att endast den prispåverkan som ett beslutat urdrifttagande av en reaktor medför skall beaktas och inte, som i promemorieförslaget, prispåverkan av kärnkraftsavvecklingen i stort. Med denna utformning kommer regeln att överensstämma mer med bestämmelsen i 4 kap. 2 § ExL. Har upphörandet av driften vid en reaktor medfört inverkan av någon betydelse på elpriset, skall således ersättningen bestämmas på grundval av det pris som skulle ha gällt om sådan inverkan inte förekommit.

Vid tillämpning av ExL är värdetidpunkten normalt den tidpunkt då expropriationsmålet slutligt avgörs. Denna ordning ter sig mindre lämplig vid beslut om upphävande av rätten till reaktordrift. Här bör i stället som värdetidpunkt gälla tidpunkten för respektive beslutat driftstopp, eftersom reaktorn därefter inte genererar någon avkastning. För sådan skada som

inte uppskattas efter en avkastningsvärdering, exempelvis direkta kostnader, bör dock, i enlighet med vad som gäller inom expropriationsrätten, tiden för ersättningsmålets slutliga avgörande utgöra värdetidpunkt.

Fixerad kalkylränta

Regeringens bedömning: Lagen bör, i motsats till vad som föreslagits i promemorian och lagrådsremissen, inte innehålla någon bestämmelse om fixerad kalkylränta.

Promemorians förslag: En kalkylränta om fem procentenheter skall användas vid diskontering av framtida driftsnetton till tidpunkten för upphörande av rätten att utvinna kärnenergi.

Remissinstanserna: Generellt efterlyses en utförligare motivering till arbetsgruppens förslag. Kraftföretagen och övriga företrädare för näringslivet motsätter sig att en fixerad kalkylränta införs i lagtexten. *Uppsala tingsrätt*, *Kammarkollegiet* och *Naturskyddsföreningen* anser också att det bör prövas i det enskilda fallet vilken kalkylränta som är skälig. *Svenska Kraftverksföreningen* och *Sydkraft AB* anför att det inte går att generellt fastställa en kalkylränta som skall tillämpas över en lång tidsperiod. Flera kraftföretag anser att vald räntesats är för hög. *Svea hovrätt* påpekar att ersättningen med vald räntesats skulle bli lägre än om den räntesats om 4 %, som är gängse i exempelvis vattenmål, skulle tillämpas. *Vattenfall AB* föreslår en tillämpning av statsobligationsräntan som alternativ.

Bland de instanser som tillstyrker regeln märks *Kalmar tingsrätt*, som anser att förslaget om en kalkylränta om 5 % kan godtas i förenklingsintresse, och *Halmstads tingsrätt*, som påpekar att det i och för sig var vanligare i äldre lagstiftning att ange kapitaliseringsfaktorer direkt i lagtexten, men att det kan finnas stora processekonomiska fördelar. Tingsrätten pekar också på kärnkraftavvecklingens unika karaktär och att den kalkylränta som valts kan antas stå i överensstämmelse med vad som används i jämförbara situationer. Enligt *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* framstår det i vart fall från rättsteknisk synpunkt som en vinst att frågan får en klar lösning i lagen. *Malmö tingsrätt* finner procent-satsen rimlig.

Lantmäteriverket anför att den angivna kalkylräntan är en kalkylräntefot (realränta) som ofta brukar användas vid avkastningsvärdering. Verket menar att denna kalkylränta även torde vara rimlig när det gäller att bestämma intrångsersättning i den här aktuella situationen. I de fall då det kan bli aktuellt att bestämma annan ersättning bör kalkylräntan emellertid bestämmas med utgångspunkt från producentens förräntning vid alternativ placering av kapital.

Skälen för regeringens bedömning: Att de värderingsmetoder som utvecklats inom expropriationsrätten utnyttjas vid bestämmande av ersättningen torde inte utesluta att det på flera punkter uppstår diskussion om

hur förlusten skall värderas. Driftsnettot motsvarar ett beräknat kassaflöde som inte belastats med ränte- eller bolagsskattekostnader. Vid beräkningen av framtida driftsnetton måste som tidigare nämnts beaktas – förutom osäkerheten beträffande elpriset – att man inte utan vidare kan skriva fram anläggningens tidigare prestanda beträffande tillgänglighet (drifttider och kapacitetsutnyttjande). Graden av osäkerhet i de faktorer som bestämmer storleken på driftsnettot påverkar i sin tur den del av kalkylräntan som skall beakta risk ("riskpremien").

Arbetsgruppen har föreslagit att den kalkylränta som skall användas vid diskonteringen av processekonomiska skäl fixeras i lagen. Storleken på räntan har därvid föreslagits till fem procent.

Vid remissbehandlingen har, som framgår av redogörelsen för remissopinionen, framförts synpunkter av olika slag, både angående lämpligheten att fixera räntan och räntefotens storlek. Det till lagrådet remitterade lagförslaget utformades dock på denna punkt i huvudsaklig överensstämmelse med förslaget i promemorian med hänvisning till de processekonomiska fördelarna. Lagrådet hade ingen invändning mot denna lösning.

Frågan om en för alla fall tillämplig kalkylränta nu bör fixeras är komplicerad och har under ärendets vidare beredning analyserats vidare. En invändning som har förts fram mot en fixerad kalkylränta är att en uppskattning av värdet på de anläggningar som omfattas av lagen påverkas av faktorer som gör det olämpligt att bestämma en viss schabloniserad räntesats, i synnerhet om denna sätts med utgångspunkt från värderingsförfaranden där helt andra förutsättningar råder än vad som är fallet vid kärnkraftverksamhet. Man måste vid värderingen ta hänsyn till de avkastningskrav som vid en normal affärsmissig analys ställs på kapitalet.

Av särskild betydelse i sammanhanget är också att avvecklingsperioden kan förväntas bli utdragen över åtskilliga år, vilket innebär att faktorer som har betydelse för uppskattning av marknadsvärdet kan komma att uppvisa avsevärda variationer i olika fall. Dit hör givetvis marknadsräntan men också andra faktorer som t.ex. skattesatser.

Enligt regeringens uppfattning har dessa argument tyngd. Det finns därmed en uppenbar risk för att en i lagen fixerad räntesats, som skall tillämpas under hela avvecklingsperioden, kan leda till en uppskattning av en rörelses marknadsvärde som alltför mycket skiljer sig från det som en förutsättningslös prövning skulle ha lett till. De processekonomiska fördelarna av en schabloniserad räntesats uppväger inte denna risk. Vid en prövning av kalkylräntans storlek bör alla relevanta faktorer beaktas, som t.ex. den långsiktiga räntan på den allmänna kapitalmarknaden och storleken på den riskpremie som marknadsmässigt betingas för kärnkraftsanläggningarna. Riskpremien bör bestämmas efter en analys i det enskilda fallet.

Sammanfattningsvis föranleder dessa överväganden regeringen att i det lagförslag som nu föreläggs riksdagen inte ta upp någon regel om fixerad kalkylränta för diskontering av driftsnettot.

Antagande om kärnkraftsreaktorns drifttid

Regeringens förslag: Ersättningen skall bestämmas utifrån antagandet att en kärnkraftsreaktor inte kan nyttjas mer än 40 år efter den tidpunkt då den först togs i kommersiell drift.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Kraftföretagen och de övriga företrädarna för näringslivet (t.ex. *Svenska Kraftverksföreningen* och *Vattenfall AB*) anser, med instämmande av bl.a. *Malmö tingsrätt*, att förhållandena i det enskilda fallet bör få vara utslagsgivande. Från kraftföretagens sida görs också gällande att regeln strider mot expropriationsrättsliga principer. *Sydkraft AB* anser att processekonomiska skäl väger lätt i förhållande till de mycket stora värden som berörs. Företaget saknar en analys av konsekvenser. Enligt *Sveriges Industriförbund* kommer ersättningen att kunna understiga full ersättning med mycket betydande belopp. *Svea hovrätt* anser att en låsning till 40 år kan innebära oförmånligare behandling av vissa skadeli-dande. *Kammarkollegiet* finner den ersättningsbegränsande effekten omöjlig att överblicka och anser att det kan göras gällande att regeln inte är förenlig med Europadomstolens praxis.

Halmstads tingsrätt och *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* tillstyrker förslaget. Fakultetsstyrelsen anför att det såvitt framkommit synes rimligt att anta en 40-årig användningstid.

Uppsala tingsrätt, *Justitiekanslern*, *Riksförbundet Energileverantörerna* och *Svenska Elverksföreningen* förordar en presumtionsregel som kan motbevisas inte endast av staten.

Skälen för regeringens bedömning: En ersättningsregel kan konstrueras på det sättet att storleken på ersättningen knyts till den tid som återstår från reaktorns tagande ur drift till dess att den ändå, på frivillig basis, hade fått tas ur drift. Mot en sådan regel kan argumenteras att en tidsgräns kommer att kunna angripas som ett ställningstagande till det omdiskuterade livslängdsbegreppet och att det bör kunna överlåtas på tillståndshavaren att visa sin skada även i detta avseende (bilaga 1 s. 71 f., jfr förslaget i 1988 års promemoria). Vidare torde livslängden variera mellan de olika reaktorerna.

Att i förväg välja ut en drifttid som schablon vid värderingen av den rörelseskada som tillståndshavaren lider skulle emellertid kunna få stor processekonomisk betydelse. En avkastningsberäkning förutsätter ett antagande om reaktorns återstående livslängd. Utan några riktlinjer kommer sannolikt en stor del av parternas argumentation och utredning i ersättningsfrågan, både inom och utom rätta, att röra vilken reaktorlivslängd som bör läggas till grund för bedömningen. Jämförd med en regel som innehåller ett visst antaget slutdatum för samtliga reaktorer kan en sådan regel också te sig mer rättvis, eftersom reaktorerna kommer att tas ur drift vid olika tillfällen.

I betänkandet 1987/88:NU40 (s. 41 f.) uttalade Näringsutskottet följande angående kärnkraftsreaktorernas tekniska livslängd. Avskrivningstiden för de svenska kärnkraftsreaktorerna är 25 år. Den tekniska livslängden är

den tid under vilken reaktorn uppfyller alla krav på säker och ekonomisk drift. Detta innebär att de underhålls- och reparationsåtgärder som krävs för att upprätthålla säkerhet och drifttillgänglighet måste vara lönsamma. Begreppet teknisk livslängd innefattar sålunda också en ekonomisk komponent. Anläggningarna har av säkerhetsskäl dimensionerats för att ha en livslängd av minst 40 år. Vissa komponenter kan tidigare uppvisa fel förorsakade av t.ex. förslitning eller olika miljöfaktorer. Med nuvarande teknik och ekonomiska villkor kan så gott som alla komponenter och system i ett kärnkraftverk repareras eller bytas ut. I fråga om byggnaden och inneslutningen finns betydande reparationsmöjligheter med tillämpning av konventionell byggnadsteknik. Det största problemet skulle vara en för tidig försprödning av reaktortanken. Motåtgärder uppges finnas även vid ett sådant förlopp. Hittillsvarande analyser motsäger inte det ursprungliga konstruktionsvillkoret att en reaktortanks livslängd är minst 40 år.

Energikommissionen använde livslängden 40 år i sitt referensalternativ, dock med påpekan det att detta inte var något ställningstagande till frågan om reaktorernas livslängd (SOU 1995:139 s. 452).

Mot bakgrund av det anförda har arbetsgruppen framfört uppfattningen att 40 år utgör en lämplig tid för en schablonregel om värderingen av rörelseskadan.

Vid remissbehandlingen har regeln kritiserats för att den skulle medföra en begränsning av ersättningen. Vidare har bl.a. *Justitiekanslern* anført att det skulle vara mer skäligt att utforma en presumtionsregel som kan motbevisas inte endast av staten.

Förhållandet mellan staten och reaktorhavaren kan i och för sig synas ojämnt, eftersom reaktorhavaren inte får möjlighet att hävda att drifttiden överstiger 40 år. Syftet med regeln bör emellertid inte ses som enbart processekonomiskt, utan även begränsande som ett led i den allmänna intresseavvägningen. Med hänsyn till vad som anförts om den valda längden på drifttiden i regeln torde den begränsning det i vissa fall skulle kunna bli fråga om ligga inom godtagbara marginaler.

Regeringen delar således arbetsgruppens bedömning. I enlighet med vad som föreslagits i promemorian bör därför som en särskild förutsättning vid ersättningsbestämmande gälla att ersättningen skall bestämmas utifrån antagandet att kärnkraftsreaktorn inte kan nyttjas mer än 40 år efter den tidpunkt då den först togs i kommersiell drift, varmed avses den tidpunkt då produktionen från en viss reaktor kopplades in på elnätet och därmed började bidra till tillståndshavarens inkomster. Med beaktande av vad som anförts angående valet av schablontid torde parterna normalt utgå från en drifttid av 40 år. I det fallet att staten vill göra gällande kortare drifttid för en viss reaktor, exempelvis beroende på eventuella reparationsbehov, är det därför naturligt att det i första hand ankommer på staten att förebbringa utredning ifrågan.

7.4 Förfarandet

Regeringens förslag: Förfarandet enligt lagen inleds med att rege-

ringen beträffande en viss kärnkraftsreaktor beslutar att rätten till reaktordrift skall upphöra vid en angiven tidpunkt. Beträffande ersättningstalan tillämpas i huvudsak bestämmelserna i ExL om rättegången i expropriationsmål. Detta innebär bl.a. att de regler i ExL som syftar till att skydda panthavarnas intressen skall tillämpas på innehavare av panträtt i fastighet som har använts vid reaktordrift.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. I förslaget hade dock inte innehavare av särskild rätt till fastighet talerätt. Vidare saknas reglering om förskott på ersättningen samt hänvisning till ExL:s regler om ersättning för rättegångskostnader.

Remissinstanserna: Synpunkter på beslutanderätt för regeringen m.m. framgår av avsnitt 7.2.

Principen att tillämpa ExL:s regler om rättegången i expropriationsmål tillstyrks eller lämnas utan erinran av de flesta remissinstanser. *Svenska Bankföreningen* framhåller att det är nödvändigt att, genom en hänvisning till ExL, säkerställa att kreditgivarnas berättigade intressen kommer att tillgodoses.

Många remissinstanser, bland dem *Malmö tingsrätt*, *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet*, *NUTEK*, *Länsstyrelsen Skåne län*, *Statens råd för kärnavfallsfrågor*, *Sveriges Industriförbund*, *Sydkraft AB*, *OKG AB*, *Riksförbundet Energileverantörerna* och *Svenska Elverksföreningen*, förordar en i lag preciserad varseltid. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* finner det mindre rimligt att i en situation, där så stora ekonomiska värden står på spel, avstå från en varselregel bara därför att förfarandet skall vara flexibelt och *NUTEK* anför att en lagstadgad varseltid skulle underlätta planeringen för ny produktionskapacitet och bättre tillgodose kravet på att ett beslut skall vara förutsebart. *Riksförbundet Energileverantörerna* och *Svenska Elverksföreningen* anser att varseltiden inte bör understiga 2 år.

Kraftföretagen, *Sveriges Industriförbund* och *Svenska Bankföreningen* förordar en rätt till förskott på ersättning som lämnas enligt lagen. Mot bakgrund av de stora beloppen och föreliggande krav att uppfylla ingångna avtal måste det finnas en rätt att erhålla förskott, hävdar t.ex. *Riksförbundet Energileverantörerna* och *Svenska Elverksföreningen*. *Sydkraft AB* anser att principerna i 5 kap. 17 § ExL om bl.a. förskott bör vara tillämpliga.

Samtliga remissinstanser som har yttrat sig i frågan, däribland *domstolarna*, *företrädarna för kraftindustrin*, *Domstolsverket*, *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet*, *Länsstyrelsen i Skåne län*, *Statens råd för kärnavfallsfrågor* och *Sveriges Industriförbund*, anser att reglerna om rättegångskostnader bör överensstämma med de regler som finns i ExL.

Justitiekanslern anser på anförda skäl att uppgiften att bevaka statens rätt i aktuella sammanhang bör ankomma på annan än Justitiekanslern.

Skälen för regeringens förslag:

Upphävande av rätten till reaktordrift m.m.

Enligt regeringens förslag inleds förfarandet enligt lagen med att regeringen beslutar att upphäva rätten att utvinna kärnenergi för en viss kärnkraftsreaktor och samtidigt anger från vilken tidpunkt som denna rätt skall upphöra att gälla. I avsnitt 7.2 har redovisats de överväganden som ligger bakom den föreslagna beslutsordningen. Bestämmelserna i ExL om att talan måste väckas för att expropriationstillstånd skall kunna verkställas - tillämpas inte på beslut om upphävande av rätten att utvinna kärnenergi, utan det blir direkt bindande för tillståndshavaren att ställa av reaktorn vid den tidpunkt som regeringen bestämmer. Besluten kan inte överklagas, men de torde kunna bli föremål för Regeringsrättens prövning enligt rättsprövningslagen.

Promemorieförslaget innehåller inte någon regel om varseltid, dvs. tid från beslut om att rätten till reaktordrift skall upphöra till dess att reaktorn enligt beslutet skall tas ur drift.

Under remissbehandlingen har ett flertal remissinstanser förordat att en varselregel införs i lagen. Därvid har, liksom i promemorian, rätts-säkerhets- och förutsebarhetssynpunkter anförts som skäl för en sådan ordning. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* har anført att det verkar mindre rimligt att i en situation, där så stora ekonomiska värden står på spel, avstå från en varselregel bara därför att förfarandet skall vara flexibelt. Regeringen bör enligt fakultetsstyrelsen utan svårigheter i god tid kunna bedöma vilken reaktor som närmast bör komma i fråga vid avställningen och när avställningen skall ske.

I denna fråga gör regeringen följande bedömning. En alltför kort varseltid torde främst innebära en negativ påverkan i ekonomiskt hänseende. De merkostnader som en kort varseltid skulle kunna innebära har reaktorhavaren rätt till ersättning av staten för. Skulle en avstängning av någon anledning möta hinder av säkerhetsskäl, måste dessa naturligtvis beaktas på så sätt att tidpunkten för urdrifftagande skjuts upp till dess en säker avstängning kan ske. Beträffande lagens inledande tillämpning har regeringen i prop. 1996/97:84 tydliggjort sin avsikt när det gäller vilka reaktorer som skall ställas av först och vid vilka tidpunkter detta bör ske. Som framgår av propositionen är den fortsatta avvecklingen beroende av flera energipolitiska och ekonomiska faktorer, vilka i nuläget är i princip oförutsebara. Förhållandena kan också variera för olika reaktorer. Mot denna bakgrund kan det enligt regeringens mening inte anses nödvändigt med en uttrycklig regel om varseltid i lagen. Regeringen kommer givetvis att vara uppmärksam på frågan om skälig varseltid och därvid beakta den negativa inverkan som ett beslutat urdrifftagande kan ha på kärnkraftföretagets möjlighet att planera verksamheten.

Förskott m.m.

Vid expropriation skall domstolen, när den exproprierande har medgetts förhandstillträde, besluta om förskott på ersättningen, såvida det inte är uppenbart att ersättningen kommer att bli obetydlig (se 5 kap. 17 § tredje stycket ExL). Även i annat fall när den exproprierande tillträtt egendomen

får domstolen förordna om förskott på den slutliga ersättningen (se 5 kap. 20 §).

I promemorian har inte framlagts några förslag om att den ersättningsberättigade skall ha rätt till förskott på den slutliga ersättningen. Flera remissinstanser har efterlyst regler om förskott.

Enligt regeringens mening talar övervägande skäl för att en möjlighet att besluta om förskott införs i lagen. Det går inte att bortse från att det ibland kan komma att dröja en inte obetydlig tid mellan den tidpunkt då rätten att driva kärnkraftsreaktorn för att utvinna energi upphör och den tidpunkt då domstolens avgörande i ersättningsfrågan vinner laga kraft. Den ersättningsberättigade kommer under denna mellantid inte att kunna tillgodogöra sig några intäkter av kärnkraftsverksamheten men kommer fortfarande att belastas av vissa kostnader, exempelvis för låneräntor. Uppenbarligen kan detta leda till olika slag av ekonomiska olägenheter för den ersättningsberättigade. Dessa olägenheter undanröjs inte helt av att den ersättningsberättigade längre fram erhåller ränta på ersättningen för förfluten tid.

Regeringen anser därför att det i lagen bör tas in bestämmelser om förskott på ersättningen. Reglerna bör lämpligen utformas så att den domstol vid vilken talan om fastställande av ersättning har väckts på yrkande av den ersättningsberättigade får fastställa förskott på den slutliga ersättningen. Enligt regeringens mening finns det inte anledning att i lagen reglera storleken av förskottet; den frågan bör överlämnas till rättstillämpningen. Det ligger emellertid i sakens natur att förskottet inte får bestämmas till högre belopp än vad som kan antas utgå i slutlig ersättning och att domstolen vid skattningen av ersättningen bör tillämpa en viss säkerhetsmarginal.

Den ersättningsberättigade bör därutöver tillgodoses genom en rätt till avkastningsränta på ersättningen. Avkastningsräntan bör utgå från den tidpunkt då rätten att driva reaktorn för att utvinna kärnenergi upphör till den tidpunkt då förskott eller slutlig ersättning förfaller till betalning. Avkastningsräntan bör – i likhet med vad som gäller enligt 6 kap. 16 § ExL – utgå enligt 5 § räntelagen (1975:635).

Rättegången i mål om ersättningstalan

Att anknyta till reglerna om handläggning av expropriationsmål är något som har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av så gott som samtliga remissinstanser. Några, t.ex. *Sydkraft* och *OKG*, anser att det lämpligaste vore att en avvecklingslag fullständigt och entydigt reglerar alla frågor rörande ersättningens bestämmande, betalning m.m. Även dessa finner det dock lämpligt att ta ExL till utgångspunkt.

Arbetsgruppen har föreslagit att ersättningstalan skall prövas vid fastighetsdomstol. Detta förslag synes ha godtagits av de flesta remissinstanser. *OKG AB* anser emellertid, med hänvisning till förslaget i 1988 års promemoria, att det är lämpligare att Stockholms tingsrätt prövar målen, än att prövningen skall ske i fyra olika fastighetsdomstolar var för sig. I den nämnda promemorian föreslogs att tillståndshavaren skulle ges rätt att väcka ersättningstalan mot staten vid allmän domstol. På grund av ersätt-

ningsfrågornas komplexa natur befanns det vara lämpligt att frågorna i första instans prövades vid en och samma tingsrätt. Denna instans borde enligt 1988 års förslag vara Stockholms tingsrätt (Ds 1988:11 s. 47 f.). Som arbetsgruppen konstaterat är förutsättningarna nu annorlunda genom anknytningen till ExL. Regeringen finner därför, i likhet med arbetsgruppen, att tvister enligt förevarande lag bör prövas av fastighetsdomstol, som handlägger expropriationsmål i första instans.

Enligt förslaget i promemorian väcks ersättningstalan genom ansökan om stämning av staten, tillståndshavaren eller fastighetsägaren. Till följd av den bedömning regeringen gjort angående kretsen av ersättningsberättigade bör det tillföras en talerätt för innehavare av särskild rätt till fastighet som har använts vid reaktordrift. Med anledning av vad Justitiekanslern anfört kan här nämnas att frågan om vem som skall föra statens talan kommer att behandlas i annat sammanhang. Vad gäller de inledande förhandlingarna med Sydkraft AB har regeringen beslutat att tillkalla en särskild förhandlare.

De taleberättigade har i princip möjlighet att väcka talan från det att ett beslut om att en reaktor skall tas ur drift har meddelats. För att markera vikten av att ersättningsfrågan inte hålls svävande under alltför lång tid har en tidsgräns om tre år införts för statens del. Enligt *Uppsala tingsrätt* talar det angivna skälet för att tidsfristen bör sättas kortare. Regeringen finner dock att föreslagen tid bör kvarstå med hänsyn till den tid som parterna kan behöva avsätta till förhandlingar och andra förberedelser inför talans väckande.

I syfte att göra reglerna i ExL om oskadlighetsprövning och nedsättning i pantavarnas intresse tillämpliga även vid förhandlingsöverenskommelser har arbetsgruppen föreslagit att domstols fastställande av ersättningen görs obligatoriskt. Vidare har, med viss modifikation av regeln i ExL, föreslagits att pantavarnas samtycke skall vara en förutsättning för att en förlikning som innehåller naturaprestationer skall godkännas av domstolen.

Svenska Bankföreningen har tillstyrkt de föreslagna lösningarna. I övrigt har arbetsgruppens förslag till metoder för att skapa skydd för kreditgivarna lämnats utan närmare kommentarer vid remissbehandlingen.

Regeringen ansluter sig till vad arbetsgruppen föreslagit i fråga om skydd för pantavarna och delar också dess bedömning att det inte bör föreligga hinder mot att stadfästa en förlikning som innehåller naturaprestationer, så länge pantavarna lämnar sitt samtycke.

Är staten och den enskilde tillståndshavaren överens, kan ersättningen fastställas tämligen omgående. Domstolen måste dock även beakta pantavarnas intressen. Enligt vad som tidigare redovisats kommer målet vid fastighetsdomstolen att handläggas i huvudsak enligt reglerna om expropriationsmål; dock att vissa särskilda förutsättningar skall tillämpas vid bestämmande av ersättning enligt förevarande lag. Med beaktande av dessa regler bestämmer domstolen ersättningen och avgör i vad mån nedsättning skall ske. Vid nedsättning, fördelning och utbetalning tillämpas ExL:s regler.

I promemorian föreslås att rättegångsbalkens regler om fördelning av rättegångskostnader i tvistemål skall tillämpas i stället för ExL:s regler.

Arbetsgruppen konstaterar att huvudprincipen i ExL är att den exproprierande svarar för såväl sina egna som motpartens kostnader. Det har ansetts otillfredsställande om sakägaren inte får ersättning för alla befogade kostnader för utredning m.m. Enligt arbetsgruppen gör sig emellertid inte samma hänsyn gällande i mål om ersättningstalan i anledning av återkallat drifttillstånd.

Förslaget har mött stark remisskritik. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* har anfört att den särskilda rättegångskostnadsregeln i ExL från början närmast lär ha grundats på vissa billighetsskäl (jfr NJA II 1918 s. 257 och även NJA II 1950 s. 284 f.); den enskilde parten drabbas oförskyllt av en tvist som ofta rör komplicerade och svårutredda frågor, och det har därför trott sig rimligt att han som huvudregel slipper svara för kostnaderna. Fakultetsstyrelsen konstaterar att detta tydligen har ansetts gälla alla som utsätts för expropriation, oavsett förmögenhetsställning. Även *Kammarrätten i Göteborg* har anfört principiella skäl till varför förslaget i denna del är otillfredsställande, även om det från strikt ekonomisk synpunkt inte kan anses oskäligt betungande för statens motpart att svara för sina egna rättegångskostnader.

Regeringen delar remissinstansernas uppfattning att det även i denna del finns anledning att följa ExL:s reglering. De relevanta reglerna i 7 kap. ExL om rättegångskostnadsersättning bör således göras tillämpliga på ersättningsmål enligt den nu föreslagna lagen.

8 Författningskommentar

Regeringens förslag till lagtext överensstämmer i huvudsak med promemoriaförslaget. I förslaget till lag om kärnkraftens avveckling har tillkommit en rätt till förskott på ersättningen (10 §) och en hänvisning till ExL:s regler om ersättning för rättegångskostnader (13 §). Beträffande beslutskriterierna har ett kriterium tillkommit och ett av de tidigare föreslagna modifierats (3 § andra stycket). På förslag av *Lagrådet* har bestämmelserna om regeringens beslut placerats närmast efter 1 §. Bestämmelsen i 7 § första stycket 1 har också ändrats i enlighet med vad *Lagrådet* har föreslagit. Bestämmelsen om fixerad kalkylränta har utgått, vilket medfört att regeln om antagande om drifttid numera återfinns i 7 § första stycket 2. I 14 § har en hänvisning även gjorts till 6 §. I övrigt har remissvaren föranlett att vissa av bestämmelserna erhållit en annan utformning utan avsedd ändring i sak.

8.1 Förslaget till lag om kärnkraftens avveckling

1 §

Av bestämmelsens *första stycke* framgår lagens tillämpningsområde, dvs. att rätten att driva kärnkraftsreaktorer för att utvinna kärnenergi skall upphöra som en följd av omställningen av energisystemet i Sverige. Med begreppen "kärnkraftsreaktor" och "utvinna kärnenergi" avses detsamma som enligt kärntekniklagen (se 1 och 2 §§ kärntekniklagen). Forskningsreaktorer omfattas således inte av lagen.

Syftet med omställningen av energisystemet framgår av det *andra stycket*. De kriterier som tas in i en lag om kärnkraftsavveckling måste bygga på de förutsättningar för avvecklingen som ingår i riksdagens energipolitiska beslut i juni 1997 (prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12, rskr. 1996/97:272). Till grund för beslutet ligger att omställningen av energisystemet i Sverige skall ha som syfte att åstadkomma en ekologiskt och ekonomiskt hållbar energiförsörjning byggd på förnybara energislag. Omställningen skall genomföras på ett sätt som gör det möjligt att tillförsäkra svensk industri och samhället i övrigt el på internationellt konkurrenskraftiga villkor.

Syftet med omställningen och dess genomförande skall enligt 3 § utgöra utgångspunkt för regeringen när den fattar beslut enligt lagen.

Genom regeringens beslut upphävs tillstånd enligt kärntekniklagen till viss del, nämligen såvitt avser rätten att driva en kärnkraftsreaktor för att utvinna kärnenergi. I övrigt kvarstår tillståndet oförändrat. Tillståndshavarna har alltså även efter beslut om upphörande av tillstånd enligt denna lag rätt och, i vissa fall, skyldighet att vidta åtgärder som inte berörs av att rätten att driva reaktorn för att utvinna kärnenergi upphör (se avsnitt 8.2).

2 §

Genom bestämmelsen ges regeringen rätt att besluta att tillstånd enligt kärntekniklagen skall upphöra att gälla såvitt avser rätten att driva en kärnkraftsreaktor för att utvinna kärnenergi. För beslutet saknar det betydelse om tillståndet genom särskilt villkor är tidsbegränsat eller inte (se bilaga 1, s. 22 f.). De överväganden som ligger bakom beslutsordningen redovisas i avsnitt 7.2. I beslutet skall anges från vilken tidpunkt som rätten till reaktordrift skall upphöra att gälla. Tillståndshavaren är skyldig att se till att driften upphör senast vid denna tidpunkt.

3 §

I paragrafen anges de kriterier som regeringen har att beakta vid bestämmande av avvecklingstakten och turordningen mellan reaktorerna. I *första stycket* anges att beslut enligt 2 § skall fattas med utgångspunkt i att varje kärnkraftsreaktor skall tas ur drift vid den tidpunkt som bäst gagnar syftet med omställningen av energisystemet och dess genomförande enligt 1 § andra stycket. Som framgår av allmänmotiveringen (avsnitt 7.2) blir den fortsatta avvecklingen efter det inledningsskede som beskrivs där beroende av utvecklingen i en lång rad avseenden, vilket gör det svårt att nu närmare konkretisera den praktiska innebörden av detta övergripande kriterium.

I *andra stycket* upptas kriterier som rör den enskilda reaktorn. Hänsyn skall alltså inom ramen för det övergripande kriteriet i första stycket också tas till faktorer som gäller enskilda reaktorer. Som framgår av allmänmotiveringen anses det inte möjligt att nu rangordna reaktorerna på grundval av reaktorsäkerhets- eller strålskyddsförhållanden. Skulle en återkallelse av tillstånd vara direkt nödvändig av säkerhetsskäl skall, som framgår av 4 §, kärntekniklagen tillämpas. Det sagda hindrar dock inte att aspekter med anknytning till säkerhet kan vägas in vid bedömningen av i vilken ordning reaktorerna skall tas ur drift (se avsnitt 7.2).

Som exempel på vad som skall beaktas anges i andra stycket geografiskt läge, ålder, konstruktion och betydelse för energisystemet. ”Konstruktion” har valts i stället för det i promemorian föreslagna ”reaktortyp”, eftersom det senare uttrycket kan leda till en alltför snäv tolkning. Kriteriet ”betydelse för energisystemet” finns inte i promemorieförslaget. Med detta kriterium görs klart att vid bedömningen skall beaktas frågor som reaktorns produktionskapacitet och hur ett eventuellt urdrifttagande skulle påverka balansen i elnätet. Vid denna bedömning kan också reaktorns geografiska läge ha viss betydelse.

Det bör understrykas att regeringen skall göra en samlad bedömning där olika handlingsalternativ får vägas mot varandra. De angivna kriterierna skall ses som exempel och deras betydelse kan variera i det enskilda fallet. Som framgår av allmänmotiveringen kan med hänsyn till frågans stora betydelse de olika handlingsalternativen förväntas bli ingående be-lysta och debatterade.

4 §

Paragrafen, som motsvarar 2 § andra stycket i arbetsgruppens förslag till lagtext, behandlar konkurrenssituationen då en återkallelse av tillståndet aktualiseras enligt 15 § kärntekniklagen. Är det fråga om någon återkallelsegrund som anges i den bestämmelsen, dvs. någon omständighet av betydelse från säkerhetssynpunkt, skall det först avgöras om tillståndet skall återkallas enligt kärntekniklagen. Om resultatet blir att tillståndet inte återkallas, kan ett beslut enligt förevarande lag bli aktuellt.

5 §

Tillståndshavare och fastighetsägare som berörs av att tillståndet till reaktordrift upphör har rätt till ersättning för förlust som de lider i samband med att rätten att utvinna kärnenergi upphör att gälla enligt lagen (*första stycket*). Frågor om förlust i samband med återkallelse av tillstånd enligt kärntekniklagen skall självfallet bedömas enligt den lagen. Kärntekniklagen saknar bestämmelser om ersättning. Vid lagens tillkomst anfördes att tillståndshavaren inte var berättigad till ersättning vid återkallelse eller annat ingrepp av säkerhetsskäl (prop. 1983/84:60 s. 227). De allmänna övervägandena till grund för ersättningsregeln finns i avsnitt 7.3.1.

Bevisbördan för påstådd förlust ligger i princip på den ersättningsberättigade. Vid värdering av en rörelseskada åligger det tillståndshavaren att tillhandahålla utredning om tillgångar, omsättning etc. i rörelsen. Allmänna ersättningsrättsliga principer gäller, t.ex. att ersättning inte skall utgå om den ersättningsberättigade hade kunnat begränsa sin skada eller om han kan kompensera sig på annat sätt än genom ersättning.

Enligt *andra stycket* skall vad som sägs om ägare till fastighet som har använts vid reaktordrift även gälla innehavare av nyttjanderätt eller annan särskild rätt till fastigheten. Följden blir att innehavare av särskild rätt blir berättigad till ersättning enligt lagen samt erhåller talerätt i enlighet med 8 §.

6 §

Liksom flera andra lagar som innehåller ersättningsregler vid offentliga ingrepp (se avsnitt 5.2.1) hänvisar även denna lag till ExL. Avvikande bestämmelser finns i 7 §. I ExL förekommer tre ersättningsformer, nämligen löseskilling, intrångsersättning och annan ersättning (beträffande definitioner av dessa termer, se avsnitt 5.2.2). Löseskilling förekommer inte enligt lagen om kärnkraftens avveckling, eftersom lagen saknar möjlighet till inlösen (angående denna fråga, se avsnitt 7.3.1). Ersättning för värdeminskning av fastighet som har använts vid reaktordrift jämföras med intrångsersättning enligt ExL. Detta får bl.a. till följd att ersättning för sådan värdeminskning skall sättas ned och fördelas mellan pantavarna i fastigheten, såvida inte dessa medger annat. Kompensation i enlighet med lagen kan i övrigt avse annan ersättning för utebliven kraftproduktion på grund av att rätten till reaktordrift upphävts, vilket framgår av den sista meningen i paragrafen. Som annan ersättning kan också kompensation

utgå för andra sådana direkta kostnader som urdrifttagandet medför och som inte täcks av fonderade medel.

Det kan inträffa att fastighetsägaren och den som har tillståndet att driva kärnkraftsreaktorn är olika rättssubjekt, låt vara att det ofta torde finnas en koncerngemenskap eller annan intressegemenskap mellan dem. I så fall är både fastighetsägaren och tillståndshavaren berättigade till ersättning. Även om ersättningen i ett sådant fall skall bestämmas individuellt för varje ersättningsberättigad ligger det i sakens natur att den totala ersättningen normalt inte bör överstiga vad som skulle ha utgått om fastighetsägare och tillståndshavare hade varit en och densamme. Den intrångsersättning som tillkommer fastighetsägaren bör i ett sådant fall, om panthavarna inte medger annat, bestämmas med ledning av de arrendeintäkter eller motsvarande som upplåtelsen till tillståndshavaren ger. I så fall får vid bestämmandet av ersättning till tillståndshavaren för rörelseskada motsvarande kostnader för arrendeavgifter beaktas när framtida driftsnetton bestäms.

7 §

När ersättningen skall bestämmas aktualiseras en avkastningsvärdering. I denna paragraf anges särskilda förutsättningar som skall tillämpas vid en sådan bedömning. Syftet med dessa förutsättningar är att bestämma en skälig nivå och att skapa förutsebarhet beträffande ersättningens storlek. Som framgått av avsnitt 7.3.2 anser regeringen att paragrafen inte bör innehålla en regel om fixerad kalkylränta.

I princip står det parterna fritt att träffa överenskommelser som avviker från värderingsresultat där förutsättningarna har tillämpats. Domstolen är dock skyldig att, på sätt som föreskrivs i ExL, se till panthavarnas intressen när ersättningen fastställs.

Bestämmelsen i *första stycket punkten 1* bygger på den s.k. influensregeln i 4 kap. 2 § ExL (se avsnitt 5.2.3) och har justerats i enlighet med *Lagrådets* förslag. En tillståndshavare bör inte kompenseras för förlust till den del denna har samband med en prishöjning som beror på att reaktordriften upphör till följd av ett beslut enligt lagen. Har upphörandet av driften vid en reaktor medfört inverkan av någon betydelse på elpriset, skall därför ersättningen bestämmas på grundval av det pris som skulle ha gällt om sådan inverkan inte förekommit. Vid varje beslut får alltså en uppskattning ske av prisnivån vid tidpunkten för beslutat driftstopp om reaktorn inte hade tagits ur drift. Beträffande priset på högspänd el hänvisas i avsnitt 7.3.2 till Sveriges officiella statistik angående uppgift om det pris som kan användas vid bedömningen. Prishöjningar som inte har samband med att rätten att driva reaktorn upphör har tillståndshavaren rätt att tillgodoräkna sig vid ersättningens bestämmande.

En annan viktig omständighet vid användning av avkastningsmetoden är bedömningen av kärnkraftsreaktors livslängd. I *första stycket punkten 2*, motsvarande punkten 3 i lagrådsremissen, föreskrivs att ersättningen skall bestämmas utifrån antagandet att kärnkraftsreaktorn inte kan nyttjas mer än 40 år. Utgångspunkten för beräkningen av tiden är det tillfälle då reaktorn togs i kommersiell drift. Härmed avses den tidpunkt då

produktionen från en viss reaktor kopplades in på elnätet och därmed började bidra till tillståndshavarens inkomster. Det skall antas att reaktorn inte kan nyttjas mer än 40 år. Med beaktande av vad som anförts i allmänmotiveringen (avsnitt 7.3.2) angående valet av schablontid torde parterna normalt utgå från en drifttid av 40 år.

Av *andra stycket* framgår att värdetidpunkten vid bestämmande av ersättning enligt lagen är den tidpunkt vid vilken rätten att driva en reaktor för att utvinna kärnenegi skall upphöra att gälla i enlighet med regeringens beslut. Den ersättningsberättigade skall få kompensation för förändringar i det allmänna prisläget mellan det att reaktorn togs ur drift och den tidpunkt då ersättningen fastställs, vilket framgår av bestämmelsen i andra punkten som ansluter till 4 kap. 4 § andra stycket ExL.

8 §

Ersättning enligt lagen skall alltid fastställas av domstol och bestämmelsen innehåller regler om väckande av ersättningstalan. Det får förutsättas att beslut enligt 3 § följs av förhandlingar mellan staten och tillståndshavaren om ersättningens omfattning. Skälet till att fastställelse krävs i de fall där en uppgörelse träffas är att skyddsreglerna för borgenärer med panträtt i fastigheten äger tillämpning även för dessa fall.

Av *första stycket* framgår att staten, tillståndshavare och ägare till fastighet som har använts vid reaktordrift har talerätt. Sådan rätt tillkommer också innehavare av särskild rätt till fastighet, eftersom rättighetshavaren enligt 5 § andra stycket jämställs med fastighetsägare. Talan väcks genom ansökan om stämning. För att markera vikten av att ersättningsfrågan inte hålls svävande under alltför lång tid har en tidsgräns om tre år införts för statens del. Om inte någon av parterna har väckt talan dessförinnan, skall staten ansöka om stämning.

Tvister enligt lagen handläggs i princip enligt reglerna om expropriationsmål (se 9 §), vilka prövas av fastighetsdomstol. I *andra stycket* föreskrivs därför att talan skall väckas vid den fastighetsdomstol inom vars domkrets reaktorn är belägen.

9 §

Paragrafen hänvisar till 5 kap. ExL, som innehåller bestämmelser om rättegången i expropriationsmål m.m. I 5 kap. 12 § finns vissa särskilda bestämmelser om den materiella processledningen vid handläggning av expropriationsmål i fastighetsdomstolen. Enligt paragrafens andra stycke skall domstolen, om det inte är uppenbart obehövt, genom särskilt beslut meddela parterna vilken utredning som enligt domstolens mening bör förebringas i målet (utredningsbeslut). Bestämmelsen i 5 kap. 23 § ExL att ersättningen skall bestämmas särskilt för varje sakägare får betydelse i de fall tillståndshavaren och fastighetsägaren inte är densamme. Enligt nämnda paragraf skall intrångsersättning och annan ersättning bestämmas var för sig. Enligt 5 kap. 25 § ExL skall hänsyn tas till borgenärens rätt när ersättningen bestäms och detta skall ske även om parterna är överens om ersättningens storlek.

Ersättningen skall enligt 5 kap. 27 § ExL bestämmas i pengar att betalas på en gång. I *andra stycket* föreskrivs att ersättning får bestämmas i annat än pengar om partena är överens och medgivande har lämnats av samtliga borgenärer som har panträtt i fastigheten. Till skillnad mot vad som gäller enligt ExL är det alltså möjligt att, under angivna förutsättningar, fastställa att ersättning skall ske helt eller delvis genom naturaprestationer.

10 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om förskott. Bestämmelsen överensstämmer nära med de bestämmelser om förskott som finns i 5 kap. 17 § tredje stycket och 20 § ExL men är av naturliga skäl inte kopplad till den lagens regler om tillträde. Frågan om förskott kan tas upp av domstolen på yrkande av den ersättningsberättigade så snart talan om fastställande av ersättning har väckts vid fastighetsdomstolen. Den begränsningen gäller dock att beslut om förskott inte får meddelas innan tillståndet att driva kärnkraftsreaktor för att utvinna kärnenergi har upphört (se *första stycket*).

Lagtexten lämnar ingen ledning i fråga om förskottets storlek. Det är naturligt att förskottet bestäms med beaktande av vad som slutligen kan komma att utdömas i det enstaka fallet. Eftersom det är fråga om ett förskott, bör det givetvis tillses att förskottet inte kommer att överstiga den slutliga ersättningen. Det är därför naturligt att domstolen skattar förskottet med viss försiktighet.

I *andra stycket* har intagits en regel som förhindrar upprepade förskottsframställningar. Bestämmelsen har sin förebild i ExL (se 5 kap. 20 § andra stycket ExL).

Beträffande förfarandet i samband med att förskott beslutas hänvisas i *tredje stycket* till 5 kap. 21 § ExL. Av hänvisningen följer att frågan om förskott kan tas upp utan föregående stämning – givetvis under förutsättning att talan om fastställande av ersättning tidigare är väckt – och att parterna skall få tillfälle att yttra sig innan förskott beslutas. Frågan om förskott skall avgöras genom dom. Domen behöver inte föregås av en huvudförhandling, men det kan givetvis från processlednings- och utredningssynpunkt ändå vara lämpligt att en huvudförhandling hålls.

Paragrafens *fjärde stycke* rör överklagande av ett beslut om förskott. Regleringen överensstämmer med den i 5 kap. 22 § ExL.

11 §

Första stycket hänvisar till bestämmelserna i 6 kap. ExL om betalning och nedsättning av expropriationsersättning. Intrångsersättning betalas enligt 6 kap. 1 § ExL normalt genom nedsättning hos länsstyrelsen. Syftet med nedsättning är att se till att innehavare av panträtt i fastigheten inte lider förlust av att fastighetens värde minskar. Nedsättning skall enligt 6 kap. 2 § ExL inte ske om fastigheten inte svarar mot någon beviljad eller sökt in-teckning eller om de borgenärer som har panträtt i fastigheten medgett att ersättningen betalas ut till den ersättningsberättigade. Medgivande behövs inte av panthavare för vars rätt avgörandet saknar betydelse. Det är prak-

tiskt att domstolen först gör en oskadlighetsprövning och därefter talar om vilka medgivanden som behövs. Enligt 6 kap. 3 § ExL skall domstolen när den bestämmer intrångsersättningen ange i vad mån nedsättning skall ske. Om nedsättning inte sker skall ersättningen enligt 6 kap. 4 § ExL betalas ut direkt till den ersättningsberättigade.

Tidsfristen för betalning eller nedsättning anges i *andra stycket*. Den där angivna tremånadersfristen överensstämmer med vad som gäller enligt 6 kap. 7 § ExL med den skillnaden att det inte har föreskrivits någon kortare betalningsfrist för betalning av förskott.

12 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om ränta. I första meningen anges den avkastningsränta som löper från det att rätten att driva kärnkraftsreaktorn upphör till den tidpunkt då ersättningen skall betalas. Andra meningen innehåller bestämmelser om dröjsmålsränta för det fall att ersättningen betalas senare än som hade bort ske.

13 §

Paragrafen innehåller en hänvisning till ExL:s regler om ersättning för rättegångskostnader. Hänvisningen innebär att huvudprincipen blir att staten kommer att svara för såväl sina egna som motpartens kostnader i målet vid fastighetsdomstolen (7 kap. 1 §) och, vad gäller målet i högre rätt, att den ersättningsberättigade får svara för sina egna kostnader endast när han själv överklagat och förlorat (7 kap. 3 §). Undantag gäller för sådana fall som avses i 18 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken.

Som nämnts vid 9 § skall domstolen meddela ett s.k. utredningsbeslut. Av 7 kap. 1 § andra stycket följer att om den ersättningsberättigade förelagt utredning i strid med utredningsbeslutet, så ersätts kostnaden för sådan utredning endast i den mån utredningen haft betydelse för utgången i målet.

I 7 kap. 5 § ExL regleras frågan om förskott på ersättning för rättegångskostnader.

14 §

Paragrafen innehåller vissa anvisningar vid tillämpningen av bestämmelserna i ExL. Reglerna i 3 och 4 §§ används i stället för reglerna i ExL om förfarandet vid beviljande och verkställande av expropriationstillstånd. Vid tillämpning av ExL:s bestämmelser om ersättning och rättegång skall dock vad som sägs om expropriationstillstånd avse beslut enligt 3 §.

8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

14 §

Som antytts vid kommentaren till 1 § lagen om kärnkraftens avveckling kvarstår i princip tillståndshavarens skyldigheter enligt kärntekniklagen efter ett beslut om att rätten till reaktordrift skall upphöra enligt avvecklingslagen. För att detta klart skall framgå har 14 § kärntekniklagen kompletterats i enlighet med vad *Lagrådet* har förslagit (promemorieförslagets hänvisning i 15 § kärntekniklagen har utgått).

Enligt 10 § 3 kärntekniklagen är tillståndshavaren skyldig att på ett säkert sätt avveckla och riva en anläggning i vilken verksamheten inte längre skall bedrivas. Häri ligger bl.a. ett ansvar för att klarlägga vilka åtgärder som behövs och hur dessa åtgärder skall kunna vidtas. I skyldigheten ingår en fullständig demontering och bortforsling av t.ex. en reaktor och övriga anordningar som ingår i reaktoranläggningen (prop. 1983/84:60 s. 90 f.). Av 13 § kärntekniklagen följer att bestämmelser om reaktorhavares skyldighet att betala en avgift till staten finns i lagen (1992:1537) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m. (finansieringslagen). I 14 § kärntekniklagen stadgas att skyldigheterna enligt 10 § samma lag kvarstår till dess de har fullgjorts eller befrielse från dem har medgetts även om ett tillstånd återkallas eller tillståndets giltighetstid går ut eller om rätten att driva en reaktor upphör enligt avvecklingslagen. I de avseenden tillståndet fortfarande gäller efter en tillämpning av avvecklingslagen, gäller således även skyldigheterna enligt kärntekniklagen.

26 Rättsliga frågor i samband med kärnkraftens avveckling

Innehåll

1. Inledning
2. Viss tidigare och nu gällande lagstiftning på kärnteknikområdet i huvuddrag
 - 2.1 Atomenergilagen, villkorslagen och rådrumlagen
 - 2.2 Kärntekniklagen
 - 2.3 Tillsynsverksamheten
 - 2.4 Finansieringslagen
3. Avvecklingsfrågan
 - 3.1 De legala förutsättningarna för ett beslut om en avveckling av kärnkraften
 - 3.2 Hur skall beslutet komma till uttryck
 - 3.2.1 Frågan om lagstiftning beträffande de tidsbegränsade tillstånden
 - 3.3 Skall avvecklingsordningen följa direkt av lag eller bör vissa ramar ges i lag i kombination med att regeringen ges rätt att fatta beslut
 - 3.4 Kriterier för en avvecklingsordning
4. Ersättningsfrågan
 - 4.1 Rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar - rättsläget före de senaste ändringarna av 2 kap. 18 § RF m.m.
 - 4.1.1 Allmänt om rådighetsinskränkningar och rätt till ersättning
 - 4.1.2 Rätten till ersättning vid ingrepp mot tillståndspliktig verksamhet
 - 4.1.3 Rätten till ersättning inom kärnteknikområdet
 - 4.2 Rätten till ersättning enligt 2 kap. 18 § andra stycket RF
 - 4.3 Rätten till ersättning enligt Europakonventionen

- 4.4 Ersättningsskyldighetens omfattning
 - 4.4.1 Ersättningsskyldighetens omfattning enligt 2 kap. 18 § andra stycket RF
 - 4.4.2 Ersättningsskyldighetens omfattning enligt Europakonventionen
- 4.5 Måste rätten till ersättning regleras i lag
- 4.6 Hur bör en ersättningsregel utformas
- 4.7 Kreditgivarnas intressen
- 5. Berörda frågors behandling i vissa andra länder
- 6. Övrigt

Bilaga: Översikt över vissa av regeringens beslut avseende tillstånd till kärnteknisk verksamhet

1 Inledning

Denna promemoria behandlar vissa rättsliga aspekter på ett för kraftföretagen bindande beslut om avveckling av en eller flera reaktorer. Promemorian behandlar däremot inte sådana beslut, som kan tänkas få en av kraftföretagen själva företagen avveckling som konsekvens.

Det är främst två huvudfrågor som behandlas - *dels* förutsättningarna och formerna för ett av statsmakterna fattat beslut om en avveckling (avvecklingsfrågan), *dels* vilka de rättsliga konsekvenserna av ett sådant beslut kan vara (ersättningsfrågan).

De olika frågorna diskuteras enbart från teknisk synpunkt, med sikte på vad staten har för skyldigheter enligt främst grundlag och den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (härefter Europakonventionen). Promemorian tar inte ställning till vare sig det lämpliga sättet för en avveckling eller till den rimliga regleringen av ersättningsfrågan. Promemorian är i stället avsedd att vara ett underlag för Energikommissionens ställningstaganden.

De aktuella frågorna har tidigare delvis behandlats i departementspromemorian Ds 1988:11, Rättsliga frågor i samband med kärnkraftens avveckling. I denna promemoria föreslogs vissa lagändringar innebärande bl.a. att tillstånd att bedriva kärnteknisk verksamhet skulle kunna återkallas som ett led i genomförandet av riksdagens beslut om riktlinjer för en avveckling senast år 2010 av kärnkraften. Tillståndshavaren skulle enligt förslaget ges rätt till skälig ersättning av staten för förlust till följd av att tillståndet upphörde tidigare än 25 år efter det att reaktorn togs i kommersiell drift; utebliven vinst skulle dock inte ersättas.

Promemorian Ds 1988:11 tillkom mot bakgrund av vissa riktlinjer som riksdagen år 1988 hade preciserat för energipolitiken; regeringen skulle senare lägga fram närmare förslag. Promemorian fick ett blandat remissmottagande. Dess överväganden lades aldrig till grund för förslag i proposition.

Efter 1988 års förslag har bl.a. vissa lagändringar skett och resonemangen i promemorian har delvis förlorat i aktualitet.

2 Viss tidigare och nu gällande lagstiftning på kärnteknikområdet i huvuddrag

2.1 Atomenergilagen, villkorslagen och rådrumslagen

I 4 § lagen (1956:306) om rätt att utvinna atomenergi m.m. (härefter *atomenergilagen*) föreskrevs att sådana villkor, som var påkallade av säkerhetsskäl eller eljest ur allmän synpunkt, fick ställas upp när tillstånd meddelades eller under ett tillstånds giltighetstid samt att tillstånd fick återkallas när uppställda villkor inte iakttagits eller när annars "synnerliga skäl äro därtill". I motiven angavs som enda exempel på när återkallelse kunde ske på grund av synnerliga skäl, att tillståndshavaren brutit mot vissa regler i lagen.

Atomenergilagen innehöll vidare en bestämmelse om tidsbegränsning av tillstånd. Enligt förarbetena (se prop. 1956:178 s. 28) motiverades bestämmelsen av att det från allmän synpunkt ansågs angeläget att det fanns möjlighet att efter viss tid ompröva meddelade tillstånd. En viss giltighetstid angavs vidare kunna vara av värde för tillståndshavaren. Denne kunde nämligen då, till skillnad mot vad som skulle vara fallet om tillståndet meddelats endast tills vidare, i allmänhet räkna med att få behålla tillståndet under den angivna tiden och han kunde inrikta sin verksamhet därefter. Samtidigt sades att det självfallet borde tas all rimlig hänsyn till tillståndsinnehavarnas intressen. Ersättningsregler saknades i atomansvarighetslagen (beträffande förarbetsuttalanden i fråga om ersättningskyldighet, se nedan under avsnitt 4.1.3).

Lagen (1977:140) om särskilt tillstånd att tillföra kärnreaktor kärnbränsle m.m. (härefter *villkorslagen*) ställde upp krav på särskilt tillstånd (laddningstillstånd) för att reaktor, för vilken tillstånd hade meddelats enligt atomenergilagen men som inte hade tillförts kärnbränsle före den 8 oktober 1976, skulle få laddas. Laddningstillstånd förutsatte att frågorna om hantering av använt kärnbränsle och högaktivt

avfall skulle vara på visst sätt lösta. Villkorslagen innebar således att ett nytt villkor ställdes upp för vissa av de tidigare, enligt atomenergilagen meddelade, tillstånden (beträffande ersättningsskyldighet, se nedan under avsnitt 4.1.3).

I 2 § lagen (1979:335) om förbud mot att under viss tid tillföra kärnreaktor kärnbränsle (härefter *rådrukslagen*), vilken lag tillkom för att gälla i avvaktan på resultatet av 1980 års folkomröstning, föreskrevs rätt till ersättning av staten för förlust som uppkom genom att reaktors tagande i drift fördröjdes (se mer härom nedan under avsnitt 4.1.3).

2.2 Kärntekniklagen

Lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (härefter kärntekniklagen) trädde i kraft den 1 februari 1984. Förarbetena understryker lagens karaktär av säkerhetslag. Genom kärntekniklagen upphävdes atomenergilagen, villkorslagen och rådrukslagen. Av övergångsbestämmelserna till kärntekniklagen följer bl.a. att tillstånd samt villkor och föreskrifter som har meddelats med stöd av atomenergilagen skall anses vara meddelade enligt motsvarande bestämmelser i kärntekniklagen.

Enligt 5 § kärntekniklagen krävs tillstånd för kärnteknisk verksamhet. Begreppet "kärnteknisk verksamhet" definieras i 1 §. Där anges att med kärnteknisk verksamhet avses bl.a. uppförande, innehav eller drift av kärnteknisk anläggning. Begreppet "kärnteknisk anläggning" definieras i 2 §; bl.a. anläggning för utvinning av kärnenergi (kärnkraftsreaktor) avses.

Av 7 § kärntekniklagen följer att ett tillstånd får tidsbegränsas. Enligt 8 § får sådana villkor som behövs med hänsyn till säkerheten ställas upp, när ett tillstånd meddelas eller senare. I 15 § anges förutsättningarna för återkallelse av tillstånd (se härom nedan under avsnitt 3.2).

Enligt 18 § kärntekniklagen får tillsynsmyndigheten (dvs. Statens kärnkraftinspektion) besluta om de åtgärder som behövs samt meddela tillståndshavaren de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för att reglerna i kärntekniklagen eller föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av denna lag skall följas. Till kärntekniklagen ansluter förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet (härefter kärnteknikförordningen), i vilken förordning mer detaljerade föreskrifter ges.

Enligt 10 § kärntekniklagen skall den som har tillstånd till kärnteknisk verksamhet svara för att de åtgärder vidtas som behövs bl.a. för att på ett säkert sätt hantera och slutförvara i verksamheten

uppkommet kärnavfall eller däri uppkommet kärnämne som inte används på nytt och för att på ett säkert sett avveckla och riva anläggningar i vilka verksamheten inte längre skall bedrivas. Av 13 § följer att bestämmelser om reaktorinnehavares skyldighet att erlagga en avgift till staten finns i lagen (1992:1537) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m. (härefter finansieringslagen). I 14 § kärntekniklagen stadgas att skyldigheterna enligt 10 § kvarstår till dess att de har fullgjorts eller befrielse från dem har medgetts även om ett tillstånd återkallas eller tillståndets giltighetstid går ut.

Riksdagen beslutade i slutet av år 1986 om ett förbud mot nya kärnkraftsreaktorer. I 5a § kärntekniklagen föreskrivs nu bl.a. att tillstånd att uppföra en kärnkraftsreaktor inte får meddelas.

2.3 Tillsynsverksamheten

I 20 a § kärnteknikförordningen har Statens kärnkraftinspektion (härefter SKI) bemyndigats att meddela föreskrifter om bl.a. vissa åtgärder som behövs för att upprätthålla säkerheten vid kärnteknisk verksamhet. I 22 § samma förordning anges att SKI utövar tillsyn över efterlevnaden av kärntekniklagen och av villkor eller föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag samt övervakar och kontrollerar slutförvar. Vidare erinras om att bestämmelser om tillsyn ur strålskyddssynpunkt, som utövas av Statens strålskyddsinstitut, finns i strålskyddslagen (1988:220). I förordningen (1988:523) med instruktion för statens kärnkraftinspektion ges ytterligare bestämmelser om SKI:s uppgifter. SKI har till uppgift bl.a. att övervaka säkerheten vid kärnteknisk verksamhet och att följa utvecklingen på kärnenergiområdet, i synnerhet beträffande säkerhetsfrågor, samt att utreda frågor om och ta initiativ till åtgärder för att höja säkerheten hos kärntekniska anläggningar.

2.4 Finansieringslagen

Enligt 1 § finansieringslagen skall den som har tillstånd att inneha eller driva en kärnkraftsreaktor (reaktorinnehavaren), så länge reaktorn är i drift, betala en avgift för att finansiera dels omhändertagande av använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall från kärnkraftsreaktorer, dels vissa kostnader som staten har enligt denna lag och enligt kärn-

tekniklagen. Av 2 § finansieringslagen följer att avgiftsskyldigheten omfattar kostnader för bl.a. en säker hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall samt en säker avveckling och rivning av reaktorläggningen. Enligt 8 § skall de inbetalda avgifterna användas för att ersätta reaktornnehavaren för kostnader för omhändertagandet samt för att täcka vissa statens kostnader. Till finansieringslagen ansluter förordningen (1981:671) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m.

3 Avvecklingsfrågan

3.1 De legala förutsättningarna för ett beslut om en avveckling av kärnkraften

Statsmakterna har betydande möjligheter att fatta olika, för enskilda ingripande, beslut. Hur sådana beslut skall komma till uttryck behandlas nedan. Här diskuteras frågan om vilka legala förutsättningar som gäller för ett beslut om en avveckling av kärnkraften. Även frågan om en reglering av ersättningen kan tänkas utgöra en sådan förutsättning. De frågor som aktualiseras i detta sammanhang behandlas dock särskilt nedan under avsnitt 4.

Av betydelse för resonemangen här, liksom för de resonemang som förs i olika frågor i det följande, är reglerna i 2 kap. 18 § regeringsformen (härefter RF) och i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

I 2 kap. 18 § första stycket RF stadgas numera (de för berörda frågor särskilt viktiga formuleringarna är kursiverade här):

"Varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna *inskränker användningen av mark eller byggnad* utom när det krävs för att tillgodose *angelägna allmänna intressen*."

Formuleringen "varje medborgares egendom är tryggad" är inte avsedd att ha någon självständig rättslig betydelse utan endast att ange det övergripande syftet med bestämmelsen, såsom det kommer till uttryck i dess fortsatta lydelse (se prop. 1993/94:117 s. 48). Syftet är inte att genom bestämmelsen ge ett heltäckande skydd för all egendom utan i stället att slå fast att hela vår rättsordning skall ge ett betryggande skydd för den enskildes egendom. Med uttrycket "varje medborgare" avses såväl fysiska som juridiska personer. Även den som innehar egendom med någon form av nyttjanderätt omfattas av skyddet.

Tidigare föll inskränkningar i ägares m.fl. rätt att använda egendom

utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Bestämmelsen är avsedd att nu ge skydd även mot sådana tvångsvisa inskränkningar i *rätten att använda mark och byggnader* som följer direkt av lagstiftning eller av myndighetsbeslut med tillämpning av sådan lagstiftning, men inte sådana inskränkningar som följer på grund av avtal.

Till grund för de senaste ändringarna i 2 kap. 18 § RF ligger Fri- och rättighetskommitténs delbetänkande Fri- och rättighetsfrågor, Regeringsformen (SOU 1993:40, del A). I specialmotiveringen uttalade kommittén att det måste finnas möjlighet att, som en sista utväg, tvångsvis ta i anspråk annans egendom eller begränsa ägarens möjligheter att fritt använda sin egendom för att tillgodose samhällets behov av mark för bostadsbyggande, trafikleder, rekreation eller andra liknande ändamål. Även förhindrande av olämplig eller störande bebyggelse nämndes. Kommittén uttalade vidare (se SOU 1993:40, del A s. 234) att grundlagsskyddet omfattar sådan lagstiftning som innebär begränsningar i innehavarens rätt att använda mark och byggnader samt: "Detta uttrycks i paragrafen så att ingen kan tvingas att inskränka användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Härmed avses allehanda inskränkningar i form av byggnadsförbud, användningsförbud, åtgärder enligt skogsvårdslagen, strandskyddsförordnande, beslut om naturreservat m.m. Det är således byggnadsreglerande och markreglerande bestämmelser som skall omfattas av grundlagsskyddet." - Sådana inskränkningar i rätten att använda främst lös egendom som följer av annan typ av lagstiftning är däremot inte tänkt att omfattas av grundlagsskyddet (se t.ex. SOU 1993:40, del A s. 235).

När kommittén föreslog att även rådighetsinskränkningar (dvs. regleringar som innebär begränsningar i möjligheterna att använda egendom) avseende mark och byggnader skulle omfattas av grundlagsskyddet menade man sig ge ett grundlagsskydd åt redan gällande (dock inte grundlagsfästa) allmänna principer om äganderätt. Regeringen upprepade i specialmotiveringen (se prop. 1993/94:117 s. 49) bl.a. kommitténs uttalande att det är inskränkningar genom byggnadsreglerande och markreglerande bestämmelser som skall omfattas av grundlagsskyddet. Även regeringen påpekade, i klarhetens intresse, att sådana inskränkningar i rätten att använda främst lös egendom, som följer av andra bestämmelser än de nu åsyftade markreglerande och byggnadsreglerande bestämmelserna, faller utanför tillämpningsområdet.

Det kan sättas i fråga om 2 kap. 18 § RF är direkt tillämplig på ett beslut om t.ex. återkallelse av tillstånd att driva kärnteknisk verksamhet.

Bestämmelsen förefaller, med hänsyn till motivuttalandena, åtminstone inte vara avsedd att träffa detta slags beslut. Det är dock svårt att komma ifrån att ett beslut om en avveckling av kärnkraften i vart fall kan *innebära* en inskränkning av användningen av mark och byggnad.

I *artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen* finns regler om egendomsskydd. Enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll ställning som svensk lag. Vidare har i 2 kap. 23 § RF införts en grundlagsbestämmelse som förbjuder lagstiftning i strid med konventionen.

Artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen har enligt den svenska översättning, som tillsammans med de engelska och franska originaltexterna finns intagen som en bilaga till ovan nämnda lag från år 1994, följande lydelse:

"Envar fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom skall lämnas okränk. Ingen må berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som angivas i lag och av folkrättens allmänna grundsatsar.

Ovanstående bestämmelser inskränka likväl icke en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner erforderlig för att reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter och andra pålagor eller av böter och viten."

Det är originaltexterna på engelska och franska som gäller som svensk lag och det är också dessa texter som är folkrättsligt bindande för Sverige. Den svenska översättningen är avsedd endast som ett hjälpmedel vid tolkningen av originaltexterna. Det kan nämnas att det har ifrågasatts om den svenska översättning som citeras ovan är helt korrekt (se Michael Bogdan, *Äganderätten som folkrättsligt skyddad mänsklig rättighet*, 1986 s. 16 och 20 samt Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter*, 5 uppl. 1993 s. 247). I den engelska texten sägs: "Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions....". I den franska texten sägs: "Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens....". Genom regeringskansliets försorg har en ny översättning gjorts, vilken översättning finns intagen som bilaga 2 till Konstitutionsutskottets betänkande 1994/95:KU5. Den berörda artikeln har i den nya svenska översättningen följande lydelse:

"Varje fysisk eller juridisk person skall ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas

intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

Ovanstående bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten."

Om bestämmelsen i 2 kap. 18 § första stycket RF är tillämplig på ett beslut om en avveckling av kärnkraften (vilket inte framstår som alldeles säkert, se vidare härom nedan under avsnitt 4.2), uppställer den svenska grundlagen ett liknande krav som den nämnda artikeln i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen, som kan förutsättas vara tillämplig. Enligt 2 kap. 18 § första stycket RF kan statsmakterna fatta ett beslut om avveckling, om det sker för att tillgodose ett *angeläget allmänt intresse*. Enligt konventionsbestämmelsen skall regleringen vara i överensstämmelse med *det allmännas intresse*.

Fri- och rättighetskommittén anförde att det slutliga ställningstagandet till vad som är ett angeläget allmänt intresse får göras från fall till fall i den politiska beslutsprocessen i enlighet med vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle. I första hand åsyftades sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till intresset av att kunna tillgodose allmänhetens berättigade krav på en god miljö och möjligheterna att kunna bevara och skydda områden som är av särskild betydelse från naturvårdssynpunkt liksom intresset av att kunna ge allmänheten tillgång till naturen för rekreation och friluftsliv. Även samhällets behov för anläggande av kommunikationsleder m.m. nämndes. I viss mån, uttalade kommittén, måste frågan om vad som är ett angeläget allmänt intresse till slut bli föremål för en politisk värdering där hänsyn också måste tas till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt samhälle. Kommittén framhöll att uttrycket angelägna allmänna intressen knyter an till vad som gäller i fråga om egendomsskyddet enligt Europakonventionen. Regeringen anslöt sig till kommitténs uppfattning (se prop. 1993/94:117 t.ex. s. 48). Enligt kommitténs bedömning skulle rättsläget i förhållande till befintlig lagstiftning inte komma att förskjutas genom grundlagsändringen; gällande lagstiftning syntes väl anpassad till de allmänna intressen som gör sig gällande i dessa sammanhang.

Europakonventionens egendomsskydd syftar inte till att försvara den bestående samhällsstrukturen i de konventionsanslutna staterna eller dessa staters politiska och ekonomiska system (se Bogdan, a.a. s. 17 med vidare hänvisningar). I fallet Svenska Managementgruppen AB (som avsåg de svenska löntagarfonderna) menade kommissionen således

att de konventionsanslutna staterna har rätt att bestämma sin politiska, ekonomiska och sociala politik och att artikel 1 i det första tilläggsprotokollet inte är avsedd att skydda något särskilt politiskt synsätt eller system.

Artikeln är svårtolkad, vilket till stor del beror på att dess utformning utgör en kompromiss mellan önskan att skydda den enskilda äganderätten och önskan att samtidigt ge staterna mycket fria händer att i det allmännas intresse göra ingrepp i samma äganderätt (se Bogdan, a.a. s. 18). Europadomstolens ståndpunkt har beskrivits så att man har anlagt ett för den enskilde synnerligen strängt synsätt och funnit att även mycket tyngande begränsningar av ägarens rättigheter kan accepteras i det allmänna intresset (se Danelius, a.a. s. 253). Europadomstolen har i flera fall, vad gäller kravet på att ingrepp skall ske i det allmännas intresse, uttalat att det i första hand är de nationella organen, som har att göra denna bedömning. De har härvid en vid ram att göra denna bedömning inom (wide margin of appreciation). Inskränkningen behöver alltså inte ske i det allmännas intresse enligt någon slags objektiv bedömning. Domstolens ståndpunkt kan sägas vara att det är den aktuella staten som är bäst lämpad att avgöra vad som är i denna stats intresse och att dess bedömning kan underkännas bara om den är uppenbart grundlös (manifestly without reasonable foundation). Inte ens det förhållandet att det finns alternativa åtgärder behöver innebära att ingreppet som sådant är otillåtet. Uttryckssättet "som staten finner erforderlig" i artikelns andra stycke får nog dessutom anses innebära att ramarna är vidare när det gäller inskränkningar i rätten att nyttja egendom än vid berövande av egendom enligt artikelns första stycke.

I sammanhanget kan också nämnas att EG-domstolen har intagit en nyanserad syn på egendomsrätten och rättigheter av liknande slag. I målet 4/73, Nold ./.. Kommissionen uttalade domstolen att om äganderätten och rätten att fritt utöva handel och välja yrke garanterades i alla medlemsstaternas konstitutioner så måste ändock sådana rättigheter "ses i ljuset av egendomens sociala funktion". Därför, konstaterade domstolen, är "rättigheter av detta slag skyddade av lagen med förbehåll för sådana restriktioner som beslutats i enlighet med det allmännas intresse". Samma ståndpunkt intog domstolen i målet 44/79, Haur (se SOU 1993:14, EG och våra grundlagar s. 120).

Man kan räkna med att en avveckling av kärnkraften anses ske på grund av angelägna allmänna intressen (rörande t.ex. säkerhet, miljö och energipolitik), som dessutom har stöd i folkets vilja, såsom denna har kommit till uttryck i en folkomröstning. Förutsättningarna, att ingreppet

krävs för att tillgodose sådana intressen som fordras enligt svensk grundlag respektive Europakonventionen, torde utan vidare vara uppfyllda.

3.2 Hur skall beslutet komma till uttryck

Statens offentliga ingripanden mot enskilda (vilket begrepp innefattar såväl fysiska som juridiska personer) kan inte ske utan stöd i lag (se t.ex. 8 kap. 3 § första stycket RF). Europakonventionens krav på laglighet innebär vidare att det skall finnas ett stöd för åtgärden i nationell rätt.

Om nu aktuella tillstånd inte kan återkallas - eller om förlängning av de tidsbegränsade tillstånden inte kan vägras - med stöd av gällande lag, måste således ny lagstiftning till.

Enligt 15 § kärntekniklagen kan ett tillstånd återkallas

- 1) om tillståndshavaren i något väsentligt avseende har brutit mot uppställt villkor enligt 8 § eller föreskrift enligt 9 §,
- 2) om tillståndshavaren inte har iakttagit sina skyldigheter enligt 11 § eller 12 § och det föreligger synnerliga skäl från säkerhetssynpunkt eller
- 3) om det i annat fall föreligger synnerliga skäl från säkerhetssynpunkt.

Det är uppenbart att gällande lagstiftning förutsätter starka säkerhetsskäl för återkallelse. I förarbetena till kärntekniklagen angav departementschefen att en återkallelse av tillstånd inte kan tillgripas annat än vid allvarliga och upprepade överträdelser av uppställda villkor eller av föreskrift i lagen (prop. 1983/84:60 s. 95).

Främst SKI har att bevaka att tillståndshavarna iakttar sina skyldigheter ur säkerhetssynpunkt och att ingripa om de inte gör det. Såvitt har framkommit bedömer SKI reaktorerna som säkra. Utgångspunkten här måste vara att SKI:s bedömningar är riktiga, utifrån vad SKI har att tillse.

Nyttillkomna säkerhetsskäl eller nyupptäckta risker (baserade på nya vetenskapliga rön) skulle kunna föranleda nya villkor för tillstånden eller, i närmast extrema situationer, t.o.m. återkallelse av dem. För en del sådana fall kan således stöd för ingripanden finnas i gällande rätt. Något utrymme att återkalla tillstånden av andra skäl torde kärntekniklagen däremot inte medge. Nya värderingar av tidigare kända fakta (bl.a. vad gäller säkerheten och lämpligheten av anläggningarnas geografiska belägenhet) och ny politisk vilja, sett i förhållande till de tidpunkter vid vilka tillstånden gavs, bör dock rimligen kräva ny lagstiftning.

En avveckling av kärnkraften enligt riksdagens beslut kräver således

ett ingripande i form av ny lagstiftning, i kärntekniklagen eller i en särskild lag. Det kan nämnas att bl.a. regeringen tidigare har kommit till samma slutsats. I prop. 1987/88:90 s. 25 uttalade regeringen sålunda att en avveckling av kärnkraften enligt riksdagens beslut kräver ett generellt ingripande i form av ny lagstiftning, såvida inte en frivillig överenskommelse med reaktorinnehavarna kan träffas.

3.2.1 Frågan om lagstiftning beträffande de tidsbegränsade tillstånden

Frågor om vägrad förlängning m.m. av de tidsbegränsade tillstånden måste ses mot bakgrund av hur tidsbegränsningarna har kommit till. För en översikt över vissa av regeringens beslut avseende tillstånd till kärnteknisk verksamhet hänvisas till *bilaga 1*.

De ursprungliga tillstånden för samtliga de tolv reaktorer som en avvecklingslagstiftning kan tänkas träffa gavs enligt atomenergilagen. När tillstånden gavs uppställdes inte några tidsbegränsningar. Flertalet av de tolv reaktorerna kom senare att träffas av krav på laddningstillstånd enligt villkorslagen. Tidsbegränsningarna kom till i samband med att ansökningar om sådant tillstånd prövades. I ett fall, Ringhals 2, kom dock den ursprungliga tidsbegränsningen till i samband med att tillstånd gavs till byte av ånggeneratorer. Med undantag för Ringhals 2 sattes tidsbegränsningarna med hänsyn till de tidsperioder, för vilka frågorna om hantering av använt bränsle m.m. ansågs vara lösta. Förlängning har senare medgetts när dessa frågor har ansetts lösta för ytterligare tid. Förlängningarna synes också ha varit förutsatta när tidsbegränsningarna meddelades.

Frågan är då vilken betydelse tidsbegränsningarna har. Regeringsrätten har i två resningsfall år 1990 (RÅ 1990 not 197 och RÅ 1990 not 198) haft anledning att analysera tidsbegränsningarnas betydelse. Regeringsrättens beslut i det fall som rörde Oskarshamn 3 innebär i huvudsak följande. Bestämmelsen om tidsbegränsning i 7 § kärntekniklagen, liksom torde ha varit fallet med dess motsvarighet i atomenergilagen, synes vara avsedd att tillämpas endast i samband med att tillstånd ges första gången eller, om begränsning då föreskrivits, när det blir aktuellt att besluta om förlängning. Det är tveksamt om det av regeringen åberopade lagrummet (7 § kärntekniklagen) syftar till att ge stöd åt en tidsbegränsning av drifttiden i en anläggning där det gällande tillståndet inte är begränsat i tiden. Det var dock möjligt att, enligt

nuvarande 8 § kärntekniklagen och tidigare motsvarande bestämmelse i atomenergilagen, under tillståndets giltighetstid uppställa sådana villkor som behövs med hänsyn till säkerheten. Det tidigare inte uppmärksammade problemet med avfallsförvaringen kunde motivera att sådana villkor uppställdes. Något hinder att ge ett sådant villkor *formen* av en tidsbegränsning fanns inte.

Regeringsrätten fann att, oaktat regeringen åberopat endast 7 § kärntekniklagen till stöd för sitt beslut, detta i vart fall inte kunde anses ha innefattat en rättstillämpning som uppenbart stridit mot lag. Regeringsrättens beslut rörande Barsebäck 2 har motsvarande innebörd (eftersom det angripna beslutet hade meddelats med tillämpning av atomenergilagens bestämmelser åberopades andra lagrum).

Av skrivningarna i Regeringsrättens beslut kan den slutsatsen dras att det knappast fanns någon laglig möjlighet att, i egentlig mening, tidsbegränsa de ursprungligen icke tidsbegränsade tillstånden. Tidsbegränsningarna skulle däremot vara lagliga såsom säkerhetsmässigt betingade villkor enligt 8 § kärntekniklagen eller äldre motsvarighet. Härvid fyller tidsgränsen närmast funktionen av en s.k. kontrollstation; förlängning kan inte rimligen vägras om tillståndshavaren uppfyller lagens krav på säkerhet.

I sammanhanget kan också nämnas att regeringen i det senaste tillståndsbeslutet (avseende förlängning av tillståndstiden för Ringhals 2) har åberopat endast 8 § kärntekniklagen (och inte såsom tidigare 7 §) till stöd för den nya tidsbegränsningen.

De tidsbegränsade tillstånden bör ur lagstiftningssynpunkt behandlas på väsentligen samma sätt som de tillstånd, för vilka ingen tidsbegränsning gäller. Lagstiftningsåtgärder måste således, vid ett beslut om avveckling, vidtas även beträffande dessa tillstånd. Det sagda gäller oavsett om man överväger att återkalla tillstånden innan tiden går ut eller att vägra förlängning av dem.

3.3 Skall avvecklingsordningen följa direkt av lag eller bör vissa ramar ges i lag i kombination med att regeringen ges rätt att fatta beslut

En fördel med att man direkt av lag kan sluta sig till i vilken ordning reaktorerna skall tas ur drift är att en sådan metod gynnar förutsägbarheten och kanske även trovärdigheten. Å andra sidan torde ett överlämnande till regeringen att fatta beslut gynna behovet av

flexibilitet. Här kommer inte att diskuteras lämpligheten av den ena eller andra metoden utan endast att pekas på några olika aspekter.

Europakonventionens krav på laglighet innebär inte bara att det skall finnas ett stöd för åtgärden i nationell rätt. Den nationella författningen skall också vara tillgänglig och tillräckligt *precis* för att göra ingreppet förutsägbart; dess innehåll skall också tillgodose rimliga rättssäkerhetskrav (se bl.a. Danelius, a.a. s. 252). I fallen James och Lithgow har Europadomstolen sålunda uttalat att författningen skall ha en sådan kvalitet som kan krävas i en rättsstat.

RF bygger på en distinktion mellan generella föreskrifter och beslut i enskilda fall. Denna distinktion har betydelse i två avseenden. Dels får lagformen inte användas för beslut som endast avser ett enskilt fall. Dels är möjligheterna att utrusta olika offentliga organ med behörighet att fatta beslut i enskilda fall i stort sett oreglerad i RF. Det finns betydligt större frihet att i lag införa kompetensregler som avser beslut i enskilda fall än att på motsvarande sätt delegera normgivningskompetens (se Håkan Strömberg, Normgivningsmakten, 2 uppl. 1989 s. 34).

Riksdagen får således inte genom lag fatta ett beslut som uttryckligen anges avse endast ett visst konkret fall. Det kan visserligen undantagsvis vara nödvändigt att genom lag ge föreskrifter, som i praktiken blir tillämpliga endast i fråga om ett enskilda fall, men lagen måste i en sådan situation ändå vara generellt utformad. Kravet på generell utformning är uppfyllt om en lag avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer (se SOU 1994:117 s. 152). Regeringsrätten har i rättsfallet RÅ 1980 1:92 prövat om vissa lagregler (som avsåg företags rätt till förlustutjämning vid inkomstbeskattning - "Lex Kockum") uppfyllde RF:s krav på generell tillämpbarhet. Regeringsrätten fann att lagändringarna visserligen hade föranletts av ett konkret fall, men att de enligt sin ordalydelse var generellt tillämpliga. Vidare framgick av motiven till lagstiftningen att en generell gällande lagstiftning var åsyftad. Regeringsrätten betraktade därför lagändringarna som giltiga.

Av motiven till RF framgår, liksom av det nämnda rättsfallet, att förbudet mot lagstiftning för enskilda fall har en rent formell innebörd. Om en lag har tillkommit i syfte att reglera ett visst konkret fall och i praktiken kommer att tillämpas endast på detta fall, spelar detta ingen roll, förutsatt att lagen har fått en generell utformning (se Strömberg, a.a. s. 34 - 35).

I 1988 års promemoria angavs (s. 14 - 15): En lagregel om

avveckling av kärnkraften bör utformas så att största möjliga flexibilitet kan uppnås. Det finns flera skäl för detta. Avvecklingen av kraftproduktionen i en kärnkraftsreaktor kan dels påverka säkerheten i intilliggande reaktorblock, dels påverka distributionstekniska förhållanden i den aktuella regionen. Nya tekniska rön eller händelser i omvärlden som berör kärnkraften kan påverka statsmakternas önskan om vid vilken tidpunkt avvecklingsarbetet bör påbörjas. Det kan därför finnas skäl för att inte låsa fast avvecklingsfasen till vissa bestämda tidpunkter i en lag. Mot denna bakgrund bör riksdagen medge regeringen att fatta beslut om när den som har tillstånd till en kärnkraftsreaktor skall påbörja avvecklingsarbetet.

Den nya återkallelsegrund som föreslogs i 1988 års promemoria anknöt till de riktlinjer för kärnkraftens avveckling som riksdagen då hade beslutat om. Den föreslagna regeln lämnade öppet när och i vilken ordning reaktorerna skulle tas ur drift; detta skulle regeringen få bestämma. Detta förslag kritiserades av flera remissinstanser som alltför lösligt. Det påpekades också att Näringsutskottet hade uttalat att regeringen bör förelägga riksdagen frågan om vilka reaktorer som skall tas ur drift och i vilken ordning det skall ske.

Ett beslut att ställa av en reaktor bygger på en avvägning mellan en rad olika allmänna och enskilda intressen och det är svårt att i lagtext ge uttryck för en sådan avvägning. Vare sig avvecklingsordningen och tidpunkterna skall framgå av lag eller lagen skall kombinera en återkallelseregel med ett medgivande för regeringen att fatta beslut, bör man nog emellertid försöka att, så långt möjligt, i lag precisera efter vilka kriterier ordningen för avvecklingen skall bestämmas m.m.

En tänkbar möjlighet kan vara att i lag, genom vissa kriterier, peka ut en eller flera reaktorer som bör tas ur drift i en första omgång och samtidigt, på motsvarande sätt, så klart som möjligt föreskriva i vilken ordning det skall ske. En sådan lösning kan kombineras med att regeringen ges rätt att, i enlighet med de i lag angivna kriterierna, inom en viss tidsrymd verkställa återkallelserna. Regeringen skulle härigenom få viss möjlighet att, inom de angivna ramarna, ta hänsyn till t.ex. sådant som sysselsättningseffekter i en region och elförsörjningsbehovet. Lösningen skulle således erbjuda ett visst mått av balans mellan kraven på förutsägbarhet och flexibilitet.

Om ett medgivande för regeringen att fatta beslut övervägs, får Europakonventionens krav på domstolsprövning vid tvister om civila rättigheter och skyldigheter (artikel 6) betydelse. Detta innebär att en rätt till domstolsprövning i regel krävs i bl.a. ärenden om indragning av olika typer av offentligrättsliga tillstånd (se t.ex. de svenska fallen Pudas och Tre Traktörer AB). Domstolsprövningen skall omfatta både

rättsfrågor och sakfrågor.

Som en lösning på de problem som artikel 6 innebar för svenskt vidkommande, kom lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut (härefter *rättsprövningslagen*) till. Enligt denna lag har Regeringsrätten getts en utvidgad befogenhet att pröva förvaltningsbeslut där regeringen har varit sista instans. Rättsprövning är tänkt som en utvidgning av det befintliga resningsinstitutet, vilket inte har ansetts uppfylla Europakonventionens krav. Rättsprövningslagen anvisar en kassatorisk laglighetsprövning. Regeringsrätten kan således upphäva ett regeringsbeslut, men inte ändra det. Om regeringen i lag ges rätt att återkalla här aktuella tillstånd, kommer regeringens beslut att kunna bli föremål för Regeringsrättens prövning enligt rättsprövningslagen.

I förarbetena till rättsprövningslagen uttalades att prövningen i rättsprövningsärenden skall omfatta inte bara lagtolkning utan också faktabedömning, bevisvärdering, om ett beslut ryms inom en myndighets handlingsfrihet, bedömning av om föreskriven intresseavvägning gjorts, bedömning av om någon enligt tillämpliga bestämmelser är lämplig att erhålla ett tillstånd, om det förekommit några fel i förfarandet samt om ett beslut uppfyller RF:s krav på saklighet och opartiskhet och allas likhet inför lagen (prop. 1987/88:69 s. 23 - 25 och 234). Regeringsrätten skall dock vara försiktig med att utsträcka prövningen till att omfatta de bedömningar som myndigheterna har gjort inom ramen för sina befogenheter att välja mellan flera tänkbara beslut. Rättsprövningslagen skall inte medföra någon domstolsprövning av politiska lämplighetsfrågor.

Rättsprövningslagens giltighet är tidsbegränsad. I samband med att man har beslutat om tidigare förlängningar, har det sagts vara för tidigt att ta ställning till om lagen i sin nuvarande form bör permanentas, bl.a. eftersom Europadomstolen ännu inte har prövat något klagomål över beslut som meddelats av Regeringsrätten med stöd av rättsprövningslagen.

Bl.a. rättsprövningslagen har numera blivit föremål för Europadomstolens prövning. I fallet Fredin II ansåg Europadomstolen att Regeringsrättens vägran att tillmötesgå en parts begäran om muntlig förhandling stred mot de garantier för förfarandet som innefattas i artikel 6. Domstolen fann att den, i förevarande fall, inte behövde pröva mer än frågan om vägrat muntligt förfarande. Inledningsvis hänvisade domstolen dock till ovan nämnda förarbetsuttalanden till rättsprövningslagen. Därefter konstaterade domstolen i huvudsak:

Regeringsrättens jurisdiktion var inte begränsad till rättsfrågor utan kunde röra även bedömningar av faktiska omständigheter. Klagandens ansökan om rättsprövning hade också kunnat ge anledning till sådana bedömningar. Nödvändiga förtydliganden av klagandens talan kunde ha gjorts vid ett muntligt förfarande. Under dessa förhållanden hade klaganden enligt artikel 6 haft rätt till ett sådant förfarande.

I fallet Fischer mot Österrike (dom den 26 april 1995) gjorde klaganden gällande bl.a. att han inte kunnat få sin sak prövad av en domstol som motsvarade kraven enligt artikel 6. Saken - återkallelse av ett tillstånd att exploatera en soptipp - hade i Österrike prövats av såväl författningsdomstol som förvaltningsdomstol. Europadomstolen fann att författningsdomstolen, vars behörighet var begränsad till prövning av om förvaltningsbeslutet stått i strid med författningen, inte kunde anses som en sådan domstol som enligt artikel 6 skall pröva bl.a. civila rättigheter. Däremot hade förvaltningsdomstolen, såsom framgick av dess utförligt motiverade dom, prövat klagandens invändningar punkt för punkt utan att någon gång förklara sig obehörig att ta ställning i sak. Omfattningen av förvaltningsdomstolens prövning motsvarade därför i förevarande fall vad som krävdes enligt artikel 6 (se Hans Danelius, Nyheter från Europadomstolen - andra kvartalet 1995, SvJT 1995 s. 602).

Även om Europadomstolen i fallet Fredin II uttalade sig endast om rätten till muntlig förhandling kan nog slutsatsen dras, av detta fall i förening med uttalandena i fallet Fischer, att rättsprövningslagen förmodligen tillgodoser kraven på prövning enligt artikel 6 förutsatt att Regeringsrätten, i enlighet med de berörda förarbetsuttalandena, överprövar också de faktiska omständigheter som ligger till grund för t.ex. ett regeringsbeslut om återkallelse, när en sådan prövning påkallas inom ramen för en ansökan om rättsprövning. Skulle Regeringsrätten inskränka sin prövning till en ren laglighetsprövning, vilket det inte finns anledning att tro, skulle en sådan prövning knappast godtas av konventionsorganen.

Frågan om hur väl Sverige uppfyller kravet på rätt till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter var en av de frågor som utreddes av Fri- och rättighetskommittén i dess fortsatta arbete efter Europakonventionens inkorporering m.m. Kommittén har härvid avgett sitt slutbetänkande SOU 1994:117, Domstolsprövning av förvaltningsärenden. Kommittén konstaterade att den prövning som Regeringsrätten hade gjort i rättsprövningsärenden hade varit klart mer omfattande än en ren laglighetsprövning. Regeringsrätten hade således prövat t.ex. innebörden i vaga begrepp eller gränserna för en myndighets handlingsfrihet. Kommittén fann att omfattningen av den prövning, som Regeringsrätten i praxis har förbehållit sig, bör vara tillräcklig för att

uppfylla Europakonventionens krav (SOU 1994:117 s. 180 f).

Rättsprövningslagen har bedömts uppfylla också kraven i EG:s sekundära rätt (huvudsakligen direktiv och förordningar) på att den enskilde i vissa fall skall ha rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut (se prop. 1992/93:89 s. 139).

Fri- och rättighetskommittén har föreslagit att rättsprövningslagen skall permanentas, varvid inga ändringar skall vidtas såvitt gäller prövningens omfattning. Härom rådde enighet i den parlamentariskt sammansatta kommittén. Rättsprövningslagens giltighetstid har tills vidare förlängts till den 1 januari 1998 i avvaktan på beredningen av Fri- och rättighetskommitténs förslag.

3.4 Kriterier för en avvecklingsordning

Vilka kriterier som lämpligen bör användas är en fråga för politiska ställningstaganden på grundval av annat underlagsmaterial än denna promemoria. Frågan om *lämpliga* kriterier behandlas följaktligen inte här. Det är dock nödvändigt att, som belysning för den diskussion som förs, nämna några exempel på hur kriterier kan utformas liksom även på några tidigare uttalanden om överväganden som kan göras. Den tidigare diskussionen har, på grund av folkomröstningsresultatet och tidigare riksdagsuttalanden, rört en avvecklingsordning med hänsyn tagen till främst säkerhetsöverväganden.

Såsom ovan torde ha framgått bör, oavsett lagstiftningsmetod, målsättningen vara att de kriterier som anges i lagstiftningen blir så neutralt men samtidigt precist utformade som möjligt. Kravet på precision blir naturligtvis högre om lagstiftningen, utan att överlämna till regeringen att fatta beslut, direkt skall ange tidpunkter och ordning för en avveckling.

I prop. 1987/88:90 s. 22 gjorde regeringen bedömningen att det inte var möjligt att på grundval av reaktorsäkerhets- eller strålskyddsförhållanden ange med vilka reaktorer som kärnkraftsavvecklingen bör starta. Regeringen pekade dock på att konsekvenserna för liv och hälsa, om en svår reaktorolycka trots allt skulle inträffa, i första hand torde bero på möjligheterna att evakuera människor från den farliga zonen omkring verket. Dessa förhållanden ansågs tala för att Barsebäcksverket borde ingå i kärnkraftsavvecklingens första fas (se prop. 1987/88:90 s. 23). Med beaktande av vissa angivna förhållanden i Sydsverige och behovet av omfattande utbyggnader av ny kraft eller kompletterande

överföringskapacitet borde dock endast en reaktor i Barsebäck ställas av i denna första fas. Med hänsyn till sysselsättningseffekter och andra samhällsekonomiska effekter ansågs att även en reaktor i Ringhalsverket skulle ingå i den första avvecklingsfasen. Näringsutskottet fann de skäl som regeringen anfört i propositionen bärande (se NU 1987/88:40 s. 55).

Näringsutskottet uttalade i betänkandet NU 1987/88:40 s. 60 att det mycket väl kan visa sig att någon av de tidigt uppförda anläggningarna är bättre från säkerhets-, strålskydds- och tillgänglighetssynpunkt än en som har byggts senare. Teoretiskt, menade utskottet, skulle den sist avvecklade reaktorn kunna uppnå en ålder som avsevärt överstiger 25 år medan andra reaktorer skulle kunna tas ur drift innan de har uppnått en ålder av 25 år.

SKI:s bedömningar av säkerheten har betydelse för frågan om avveckling kan ske med stöd av gällande lag eller inte. Om avveckling skall ske med stöd av ny lagstiftning bör läget rimligen vara annorlunda. Det kan då inte finnas något hinder att lägga andra slags säkerhetsöverväganden, än dem som omfattas av SKI:s tillsyn, till grund för avvecklingsordningen - det är ju främst sådana överväganden som föranleder en lagstiftning om avveckling. Ändrade värderingar och farhågor ur säkerhets- och miljöhänsyn bör således kunna påverka bedömningen av i vilken ordning en avveckling skall ske.

Kriterier, som uppfyller lagtekniska krav, kan tänkas bygga på t.ex. reaktorernas ålder, geografiska hänsyn, befolkningstäthet (vid traditionell riskbedömning tas i beräkning inte bara sannolikheten för en olycka utan också konsekvenserna av en sådan), reaktortyp, inneslutningsanordningar etc.

4 Ersättningsfrågan

4.1 Rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar - rättsläget före de senaste ändringarna av 2 kap. 18 § RF m.m.

Framställningen i det följande bygger till vissa delar på Bertil Bengtssons arbete, Ersättning vid offentliga ingrepp 2, år 1991.

4.1.1 Allmänt om rådighetsinskränkningar och rätt till ersättning

Huvudprincipen i svensk rätt kan sägas vara att ersättning för skada genom lagligen grundade rådighetsinskränkningar inte utgår utan stöd i lag.

De viktigaste fallen av rådighetsinskränkningar förekommer i markreglerande lagstiftning. Typiskt sett avser dessa inskränkningar *vissa* fastigheter. De *generella* inskränkningar i markanvändningen som förekommer har vanligen inte i och för sig grundat någon ersättningsskyldighet för det allmänna.

De centrala reglerna om ersättning för rådighetsinskränkningar återfinns numera i plan- och bygglagen (1987:10), härefter PBL. Motsvarande bestämmelser har tagits in i bl.a. naturvårdslagen (1964:822) - härefter NVL - och lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (härefter KML). Ersättningsprinciperna i de berörda lagarna kan sägas väsentligen bygga på en lagstiftning år 1972, som tillkom i samband med den då genomförda riksplaneringen och medförde ändring av en rad olika lagar om rådighetsinskränkningar.

I PBL m.fl. lagar uppställs ofta *kvalifikationsgränser* för rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar - pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten skall ha avsevärt försvårats eller skall skada,

som är betydande i förhållande till värdet av berörd del av fastigheten, ha uppkommit.

PBL ger exempel på situationer där markägaren saknar rätt till ersättning eller där ersättningen reduceras vid ingrepp i markanvändningen. Avgörande är, enligt vad förarbetena framhåller, en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen (se prop. 1985/86:1 s. 374). De viktigaste ersättningsreglerna i PBL kräver att kvalifikationsgränser skall ha uppnåtts för att ersättning skall utgå (se 14 kap. 8 §). I fråga om skyddsbestämmelser för särskilt värdefulla byggnader och vissa markreglerande föreskrifter utgår ersättning bara när pågående markanvändning avsevärt försvåras på den berörda fastighetsdelen, men då ersätts förlusten fullt ut. Principen om förväntningsvärden finns fastslagen i 14 kap. 10 § PBL; vid bestämmande av ersättning för intrång skall bortses från förväntningar om ändring av markanvändningen.

Begreppet "*pågående markanvändning*" infördes i samband med de nya ersättningsbestämmelserna i 1972 års lagstiftning. I prop. 1972:111, bil. 2 s. 334 angavs att begreppet borde ges en relativt generös tillämpning. Markägare som genom föreskrifter eller beslut enligt NVL eller bestämmelser i generalplan hindrades från att vidta en normal och naturlig rationalisering av pågående markanvändning borde således vara berättigade till ersättning. Bedömningen borde ske med utgångspunkt från vad som vid varje tidpunkt framstår som en naturlig fortsättning av den pågående markanvändningen. Man skall således beakta bl.a. vad som är lämpliga bruknings- och rationaliseringsåtgärder enligt den jord- och skogsbrukspolitiska lagstiftningen. De exempel som nämndes anknöt till sådant som svinuppfödning, kalavverkning av skogsmark och plantering av viss sorts skog i stället för annan.

Bostadsutskottet diskuterade, i det lagstiftningsärende som gällde PBL, kvalifikationsbestämmelsernas betydelse för jordbruk, skogsbruk och skyddsvärda byggnader (BoU 1986/87:1 s. 145 ff). I det utskottsbetänkande som behandlade viss följdlagstiftning till PBL uttalade Bostadsutskottet bl.a. följande (BoU 1986/87:4 s. 7 f). Den fastighetsrättsliga lagstiftningen innehåller regler som inskränker en markägares eller rättighetshavares befogenhet att använda marken eller rättigheten. Markägaren får behålla själva marken och avkastningen av den, men intrånget innebär ofta en ekonomisk skada i form av minskat marknadsvärde samt nedsatt eller försenad avkastning m.m. För vissa former av intrångsskador utgår ersättning. Vilka fall av intrång som föranleder ersättning anges i regel i respektive lag, t.ex. i PBL eller NVL. Ofta har ersättningen gjorts beroende av att intrånget medför en skada

av viss storlek: att en kvalifikationsgräns för ersättning överskrids.

Kvalifikationsgränserna ger uttryck för tanken att envar måste vara beredd att underkasta sig visst intrång av hänsyn till allmänna intressen; ett bagatellartat intrång bör inte grunda någon ersättningsrätt mot det allmänna. Mera ingripande faktiska intrång genom samhällsplaneringen skulle visserligen kompenseras helt eller delvis men rena förväntningsvärden skulle inte ersättas. Tanken var att det allmänna intresset vägde tyngre än den enskildes önskemål om en vinstgivande verksamhet.

I PBL:s motiv betonas till en början att vid beslut enligt lagen en avvägning får göras mellan allmänna och enskilda intressen. Denna tankegång kommer också till uttryck i 1 kap. 5 § PBL. Flertalet av de krav på byggnader m.m. som finns intagna i 3 kap. PBL sades vara av det slaget att det allmänna utan vidare har rätt att fordra av den enskilde att han tillgodoser dem utan rätt till kompensation (se prop. 1985/86:1 s. 374). I vissa andra fall ansågs det däremot rimligt att den enskilde kompenserades, med eller utan kvalifikationsgräns, för den skada som uppkommit. Ersättning skulle dock i princip vägras vid myndigheternas åtgärder för att förebygga eller minska vissa missförhållanden. Tanken har således inte varit att enskilda skall kompenseras för att de uppfyller de aktsamhetskrav som olika lagar uppställer.

NVL avser ingrepp av naturvårdshänsyn. Reglerna i NVL har nära anslutits till reglerna i PBL. I 3 § första stycket NVL finns en allmänt hållen regel om intresseavvägning. Naturvårdsintresset medför dock i många fall att det allmänna kan ingripa utan ersättningsskyldighet. Det står klart att detta gäller vid generella beslut, t.ex. om strandskydd. Även enligt NVL gäller principen att ersättning skall utgå vid sådant intrång som medför att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Däremot saknar NVL den andra kvalifikationsgränsen, att skadan skall vara betydande i förhållande till värdet av berörd del av fastigheten. Bildandet av naturreservat medför ofta ett intrång i pågående markanvändning, vilket medför rätt till ersättning. Bildande av naturvårdsområde eller ingrepp i form av strandskyddsförordnande medför däremot inte någon rätt till ersättning för markägaren.

KML innehåller regler som ger Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen möjlighet att vidta de åtgärder som behövs för att skydda en fast fornlämning. Om åtgärden medför kostnader eller skada för ägaren, har han rätt till skälig ersättning av

staten. Samma sak gäller när någon vägras att rubba fornlämning, som när den påträffades var helt okänd och utan synligt märke ovan jord. En byggnad får under vissa förutsättningar förklaras som byggnadsminne. En byggnads-

minnesförklaring innebär att föreskrifter meddelas om hur byggnaden skall vårdas och underhållas samt om i vilka avseenden den inte får ändras. Om skyddsföreskrifterna utgör hinder för rivning av byggnaden och skadan därav är betydande i förhållande till värdet av berörd del av fastigheten eller om skyddsföreskrifterna på annat sätt innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten, har ägare och innehavare av särskild rätt till fastigheten rätt till ersättning av staten.

Åtskilliga författningar om ingrepp mot farlig egendom, som förstörs, föreskriver en reduktion av ersättningen. Här grundas ingreppen på vägande säkerhetsskäl.

Privat mark och civila anläggningar kan under vissa förutsättningar förklaras som skyddsobjekt enligt lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. I sådana fall kan bl.a. ägares dispositionsrätt till området tillfälligt inskränkas; han kan t.o.m. utestängas från området. En avvägning skall alltid ske mellan skyddsbehovet och motstående intressen. Någon ersättningsregel har inte ansetts böra införas (se prop. 1989/90:54 s. 44). Här torde dock vara av betydelse att de tvångsvisa ingreppen sker i kvalificerade försvarsintressen och att de skall vara tillfälliga. Inte heller sådana avspärrningar som sker med stöd av t.ex. polislagen (1984:387) medför rätt till ersättning.

I samband med införandet av det fria handredskapsfisket på ostkusten diskuterades livligt frågan om skyddet för äganderätten i förhållande till såväl då gällande svensk grundlag som Europa-konventionen. Frågan har också varit föremål för prövning av såväl högsta inhemska instans (NJA 1992 s. 337) som Europa-konventionsorgan. Lagstiftningen innebar en inskränkning till förmån för allmänheten i stort. Ersättning utgick, men endast för inkomstförlust (se vidare härom nedan, särskilt under avsnitt 4.4.1).

Vid rådighetsinskränkningar har ersättningsreglerna, åtminstone tidigare, i högre grad än vid expropriativa ingrepp gett uttryck för avvägningar mellan de berörda intressena. En intresseavvägning har oftast blivit avgörande för den lösning som lagstiftaren har valt - full ersättning, ersättning med viss reduktion eller ingen ersättning alls. Ju starkare skäl som från allmän synpunkt har talat för att inskränka ägarens användning av egendomen, desto sämre har hans möjligheter till ersättning varit. Varje situation är dock speciell och det är svårt att härleda några allmänna principer ur den skiftande lagstiftningen gällande rådighetsinskränkningar. Några allmänna synpunkter torde dock kunna anläggas.

När det gäller hur mycket den enskilde i ett visst fall har fått tåla

utan ersättning synes normalt *styrkan av dennes intresse* ha varit avgörande. Av betydelse torde också ha varit det enskilda intressets *art*. Är detta intresse skyddsvärt (det är fråga om en miljömässigt försvarlig och även i övrigt tillåten markanvändning), utan att sammanfalla med det allmänna intresset, har ersättning som regel utgått vid ingrepp i en normal utveckling, men inte när mera lösa förväntningar slår fel. Icke skyddsvärda enskilda intressen, t.ex. att driva en verksamhet som utgör ett miljöhot, har kunnat bedömas på annat vis. Här har inte nödvändigtvis skada vid ingrepp i rådande förhållanden ersatts, såvida inte ingreppet haft annan grund än miljöhotet.

Tyngden av en del samhällsintressen (t.ex. säkerhet, hälsoskydd och vissa miljöhänsyn) har ansetts vara typiskt sett sådant att den enskilde har kunnat få tåla ingrepp utan kompensation även om han i sin verksamhet har följt lagliga krav. I den mån samhällsintressena till betydande del har varit beroende av politiska värderingar (t.ex. som i fråga om behovet av mark för friluftsliv) torde dock möjligheterna till ersättning ha varit större. Huruvida ingreppet har varit angeläget i det konkreta fallet har inte spelat någon större roll, förutsatt att det inte rått missförhållanden på fastigheten eller liknande.

4.1.2 Rätten till ersättning vid ingrepp mot tillståndspliktig verksamhet

Vissa speciella problem uppkommer när en verksamhet behöver särskilt tillstånd för att få bedrivas. Tillstånd för den enskilde att bedriva viss verksamhet är ett gynnande förvaltningsbeslut. Beträffande sådana beslut är huvudregeln att de, av hänsyn till den enskildes trygghet, inte kan återkallas. Här har ibland dragits kontraktsrättsliga paralleller, vid vilka tillståndet setts närmast som en utfästelse (som dock kan anses villkorad i vissa fall) från det allmänna sida (se t.ex. Ole Westerberg, Om rättskraft i förvaltningsrätten, 1951 s. 462 och lagrådets yttrande i prop. 1974:146 s. 143; jfr Bertil Bengtsson, Ersättning vid offentliga ingrepp 2, 1991 s. 157 och SOU 1993:68, Elkonkurrens med nätmonopol s. 263).

Ett tillstånd anses ge en tillståndshavare en speciell anledning att lita på att han får fortsätta att driva sin verksamhet. Under vissa förhållanden är dock återkallelse möjlig, t.ex. om den påkallas av tvingande säkerhetsskäl. Återkallelse kan också ske med stöd av förbehåll i själva tillståndsbeslutet eller i den författning, varpå beslutet

grundar sig (se Håkan Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 16 uppl. 1992 s. 80).

Om ett tillstånd dras in i förtid eller om villkoren för tillståndet skärps så att verksamheten väsentligt försvåras eller fördyras är frågan om tillståndshavaren skall få ersättning för sin förlust. Ingripandet riktas mot hans näring men samtidigt kan åtgärden avse användningen av hans egendom, normalt en fastighet; därigenom påverkas också egendomens värde.

När det gäller miljöskyddslagens (1969:387) regler kan sägas att avsikten visserligen är att rimlig hänsyn skall tas till tillståndshavarens intressen vid ingrepp i förtid mot hans verksamhet, men att miljöskyddsintresset väger tungt. Den enskilde har varit skyldig att följa de miljökrav som ställts på hans verksamhet, även om det medfört kostnader eller andra förluster. Lagen innehåller inte några ersättningsregler vare sig för de fall där tillståndshavaren tvingas upphöra med sin verksamhet eller där han måste tåla nya villkor för verksamheten.

Enligt 12 § tredje stycket i den numera upphävda lagen (1974:890) om vissa mineralfyndigheter, som enligt övergångsbestämmelserna gällde även för äldre koncessioner, kunde koncession återkallas, förutom när föreskrift eller villkor i koncessionen åsidosattes, om synnerliga skäl förelåg i annat fall. I den sist angivna situationen var tillståndshavaren berättigad till ersättning av staten för förlust till följd av åtgärd som han vidtagit med anledning av koncessionen. I utredningsförslaget fanns inte någon ersättningsregel. Sedan man vid remissbehandlingen invänt att bestämmelsen om återkallelse var ägnad att minska tillståndshavarens trygghet, erinrade departementschefen om att regeln motiverats med att betydande samhällsintressen kunde stå på spel och att återkallelsemöjligheten borde utnyttjas med stor varsamhet och endast undantagsvis. I lagrådsremissen föreskrevs att koncessionshavaren, utom i överträdelsefallen, hade rätt till *skälig ersättning av staten för förlust*. Tanken var, enligt motiven, att tillståndshavaren inte skulle komma i en sämre situation efter återkallelsen än om han hade saknat koncession; bestämmelsen borde däremot inte tillämpas så att tillståndshavaren fick ersättning för utebliven vinst (se prop. 1974:146 s. 90). Ståndpunkten i fråga om ersättningens storlek diskuterades även av lagrådet, som godtog lagtexten men invände att begränsningen, att utebliven vinst inte skulle ersättas, inte kunde utläsas ur lagtexten och att motivuttalandet inte kunde vara bindande för domstolarna. Lagrådet menade vidare att begränsningen inte var sakligt motiverad från affärsmässiga synpunkter och med hänsyn till de avtalsrättsliga inslagen i förhållandet mellan staten och koncessionshavaren (se prop. 1974:146 s. 143). Departementschefen inskränkte sig emellertid till att förtydliga lagtexten på så sätt att

den angav att ersättning skulle utgå för förlust till följd av åtgärd som vidtagits med anledning av koncessionen (se prop. 1974:146 s. 149). Trots att ersättningen sålunda begränsades, kan lagstiftningen ses som ett belägg för att ersättning svårligen kan vägras tillståndshavaren när det gäller ett betungande ingrepp som inte grundas på överträdelse av föreskrifter eller villkor eller på säkerhets- eller miljöskäl. En annan sak är att full ersättning inte ansågs behöva utgå.

Den ovan angivna lagen har ersatts av minerallagen (1991:45). Enligt 6 kap. 3 § minerallagen krävs alltjämt synnerliga skäl för återkallelse av bl.a. bearbetningskoncession, när tillståndshavaren har fullgjort sina skyldigheter. Enligt motiven fordras, liksom tidigare, att betydande samhällsintressen står på spel. Härvid skall, enligt 7 kap. 5 §, ersättning från staten utgå för *den skada* tillståndshavaren lider till följd av återkallelsen. Regelns avfattning torde innebära att full ersättning skall utgå, även om lagstiftarens avsikt var en annan (jfr prop. 1988/89:92 s. 109). Det föreskrivs däremot inte någon rätt till ersättning vid ändrade villkor för tillståndet. I förarbetena framhölls tvärtom att samhället måste ha möjlighet att skydda motstående intressen genom en villkorsändring, utan att detta skulle grunda rätt till ersättning för tillståndshavaren (se prop. 1988/89:92 s. 109).

Frågan om ersättning, bl.a. vid skärpta omprövningsregler, blev aktuell vid tillkomsten av vattenlagen (1983:291). Huvudregeln enligt den äldre vattenlagen var att tillstånden gällde för all framtid. Vattenföretag hade dock redan enligt äldre lag skyldighet att utan ersättning finna sig i att dess rättsställning enligt tillståndet rubbades till förmån för vissa allmänna intressen. Genom 1983 års lag har bestämmelserna i viss mån ändrats. Omprövning av tillstånd kan ske för att tillgodose vissa offentliga intressen. Härvid har fastighetsägaren rätt till ersättning, men den begränsas enligt ganska invecklade regler. Begränsningen motiverades i huvudsak av att det allmänna, utan viss ersättningsfrihet, skulle ha svårt att hävda sina intressen genom omprövning, att många vattenföretag är mycket vinstgivande och väl kan bära en del av förlusten samt att den enskildes rätt att råda över vattnet också tidigare hade varit begränsad av hänsyn till allmänna intressen. Rätten till full ersättning ansågs därför böra falla bort när det gällde sådana allmänna intressen som var av kvalificerad natur; företagaren borde få ersättning endast för visst produktionsbortfall. Omprövningsreglerna skall tillämpas också på vissa äldre vattenföretag, som huvudregel med början år 1994 (jfr nedan angående återkallelse av vissa äldre täktillstånd). Behovet av omprövning ansågs vara särskilt

stort i fråga om äldre företag, som kan ha fått tillstånd utan att allmänna hänsyn beaktats på det sätt som skall ske enligt den nya lagen. Reduktionen ansågs här inte vara oskäligen. Även när omprövning skett enligt samma lag som reglerat tillståndet och omprövningen motiverats av starka allmänna intressen, har dock ersättning ansetts böra utgå för större del av förlusten.

Före den 1 juli 1973 kunde ett täkttillstånd inte återkallas utan att tillståndshavaren fick rätt till ersättning om han hade uppfyllt de villkor som ställts upp för tillståndet. Därefter fick 18 § femte stycket NVL följande lydelse: "Har tio år förflutit från det täkttillstånd vunnit laga kraft, kan länsstyrelsen upphäva tillståndet helt eller delvis eller förena tillståndet med ändrade föreskrifter. Visar det sig att meddelade föreskrifter ej i erforderlig mån begränsa eller motverka företagets menliga inverkan på landskapsbilden, kan länsstyrelsen före utgången av angivna tid förena tillståndet med sådana ändrade föreskrifter som ej kunna anses oskäligt betungande." (SFS 1973:311). Det kan nämnas att 18 § femte stycket NVL fortfarande har i huvudsak samma innebörd; stycket har ändrats språkligt och länsstyrelsen får nu, enligt sista meningen, förena tillståndet "med de ytterligare villkor som behövs". NVL innehåller inte någon regel om ersättning vid återkallelser av täkttillstånd enligt 18 § femte stycket.

Lagrådet uttalade, angående förslaget till bestämmelser om återkallelse av tillstånd enligt strålskyddslagen (se prop. 1987/88:88 s. 86): Syftet med lagen anges i 1 § vara att skydda människor, djur och miljö mot skadlig verkan av strålning. De synnerliga skäl som kan föranleda återkallelse av tillstånd, trots att alla föreskrifter och villkor iakttagits, måste bottna i detta syfte. Oavsett om det sägs ut i paragrafen eller inte, är det således endast strålskyddssynpunkter som kan åberopas för återkallelse av tillståndet. Om det av andra skäl anses angeläget att bringa en verksamhet med strålning att upphöra i förtid torde det få åstadkommas genom en uppgörelse med tillståndshavaren. Rättssäkerheten kräver att han i sådant fall hålls *skadeslös*. Departementschefen delade lagrådets uppfattning att de synnerliga skäl som kan föranleda återkallelse måste bottna i de syften med lagen som anges i 1 §.

De regler som finns om rätt till ersättning vid återkallelse av tillstånd eller ändring av villkoren för ett tillstånd kan knappast sägas vara konsekvent uppbyggda; reglernas detaljer beror ofta på den speciella karaktären av lagstiftningen i fråga. Det kan dock konstateras att rätten till ersättning till väsentlig del har berott på skälen för ingreppet. Allmänt har nog antagits att det inte föreligger någon rätt till ersättning vid beslut om återkallelse eller inskränkning av en tillståndspliktig

verksamhet, när ingreppet grundas på överträdelse av villkoren för verksamheten eller på vägande hänsyn till allmän ordning och säkerhet, smittofara, brandfara, trafiksäkerhet eller andra liknande tungt vägande säkerhetsskäl. I SOU 1993:68, Elkonkurrens med nätmonopol, uttalade Ellagstiftningsutredningen sålunda (s. 263) att om en villkorsändring beror på hänsyn till allmän säkerhet eller miljö torde den enskilde i allmänhet inte få någon ersättning.

Man har sett annorlunda på ersättningsfrågan när det gäller återkallelse av ett tillstånd på grund av t.ex. ekonomiska eller organisatoriska överväganden eller av rättvisehänsyn. Skäl av denna typ har inte ansetts kräva oundgängligt beaktande på samma sätt. Hänsyn till naturmiljön har vägt tungt när det gäller ett så pass kraftigt naturingrepp som täktverksamhet. I övrigt kan sägas att sådana synpunkter, liksom hänsyn till hushållningen med naturresurserna och till allmänna intressen av liknande slag, visserligen kanske har kunnat påverka ersättningsens storlek, men de har inte vägt så tungt att compensation har ansetts kunna vägras den enskilde.

Detaljer i gällande regler om ingrepp mot tillståndspliktig verksamhet varierar således från en situation till en annan, bl.a. med hänsyn till verksamhetens farlighet och tyngden av de skäl som motiverar ingreppet samt den betydelse ingreppet typiskt sett har för tillståndshavaren.

Av betydelse har också varit om ingreppet föranleds av ny lagstiftning som uppställer skärpta krav eller om det grundar sig på samma lagstiftning som den som gällde när tillståndet gavs. Tillståndshavarens position kan nämligen te sig mer eller mindre tryggad med hänsyn till bl.a. tillståndslagstiftningens utformning. Rimligen får man skilja på fall där den lag, varpå tillståndet grundas, förutsätter att återkallelse kan ske på viss grund och fall där ny lagstiftning utvidgar återkallelsemöjligheterna. I det senare fallet strider ingreppet på ett annat sätt mot vad tillståndshavaren med fog har kunnat vänta sig.

Sammanfattningsvis har nog, åtminstone tidigare, kunnat sägas följande i frågan om rätt till ersättning vid ingrepp mot tillståndspliktig verksamhet:

- Om lagstiftningen rör redan givna tillstånd, som inte har kunnat rubbas på samma sätt enligt äldre lag, är möjligheterna större till compensation.
- Hur allvarligt ingreppet är spelar stor roll. Återkallelse av tillstånd bör t.ex. ge större möjligheter till ersättning än endast en skärpning av tillståndsvillkoren.
- Arten och tyngden av det allmänna intresse som ligger bakom

ingreppet bör kunna påverka rätten till ersättning. Vägande säkerhetsskäl och även miljöskäl av annat slag har ansetts vara typiskt sett sådana skäl som har kunnat motivera reduktion eller bortfall av ersättningen. Andra allmänna intressen har inte ansetts väga lika tungt.

För att helt vägra ersättning bör förmodligen flera av de berörda faktorerna ha talat i denna riktning. Vid ny lagstiftning om återkallelse av tillstånd, vilka inte har kunnat återkallas på samma sätt enligt äldre rätt, torde det för att vägra ersättning ha krävts tungt vägande, helst nytillkomna, säkerhets- eller miljöskäl.

4.1.3 Rätten till ersättning inom kärnteknik-området

I *atomenergilagen* fanns ingen lagfäst rätt till ersättning. Under arbetet med lagens tillkomst ifrågasatte Justitiekanslern om inte en regel kunde införas, som gav tillståndshavaren rätt till någon ersättning för sådana fall då en förändring vore obillig mot honom. I propositionen (prop. 1956:178 s. 28) framhölls att återkallelse av ett tillstånd eller uppställande av nya villkor kunde medföra olägenheter för den enskilde. När fråga uppstod om att återkalla tillstånd, att ändra tidigare uppställda villkor eller att uppställa nya villkor, borde, enligt vad som uttalades i propositionen, självfallet tillbörlig hänsyn tas till den enskildes intresse. Någon generell regel om ersättning för de förluster som i sådant fall kunde uppstå ansågs emellertid inte böra uppställas; skulle det i något fall framstå som uppenbart obilligt att ersättning inte lämnades, fick detta bli föremål för särskild prövning. Lagrådet och tredje lagutskottet hade inget att anföra i detta sammanhang.

Frågan om ersättning vid försämring av tillståndshavarens rättsläge kom upp också i samband med *villkorlagen*. Om laddningstillstånd vägrades eller om villkorlagen i annat fall medförde att tillstånd enligt *atomenergilagen* inte kunde utnyttjas, var reaktorinnehavaren berättigad till ersättning av staten för förlust till följd av åtgärd som han före villkorlagens ikraftträdande hade vidtagit i anledning av tillståndet (4 § första stycket *villkorlagen*).

Lagrådet framhöll att de villkor som *villkorlagen* föreskrev hade kunnat uppställas även med stöd av *atomenergilagen*. Den nya lagstiftningen innebar närmast att de stränga krav som nu ansågs böra ställas på reaktorinnehavaren precisades med hänsyn till att avfallsproblemen inte tillräckligt hade beaktats när tillstånden meddelades och till villkorens omfattande ekonomiska konsekvenser för både kraftföretagen och samhället. Den egentliga nyheten i lagstiftningen var snarast att ersättningsrätten lagfästes. Departements-

chefen anförde i huvudsak: Det var inte rimligt att ersättningsfrågan, som i atomenergilagen, lämnades öppen. Frågan fick i första hand lösas förhandlingsvägen. Med hänsyn framför allt till att tillstånd enligt atomenergilagen redan hade meddelats och att villkor av aktuellt slag inte tidigare hade ställts upp, borde dock rätten till ersättning vid vägrade tillstånd att ta anläggning i drift till viss del lagfästas. Reaktorinnehavaren borde rimligen ges rätt till ersättning för kostnader nedlagda före de nya bestämmelsernas ikraftträdande, däremot inte för utebliven vinst. Ersättning skulle kunna utgå inte bara för anläggningskostnader utan även för skadestånd som reaktorinnehavarna ådrog sig på grund av att de inte kunde uppfylla vissa kontrakt. Ersättning skulle också kunna utgå för ökade kostnader vid alternativ produktion eller för anskaffande av ersättningskraft om ersättningskyldigheten därigenom kunde begränsas.

Beträffande de kostnader som hänförde sig till tiden efter villkorslagens ikraftträdande sades reaktorinnehavaren i princip befinna sig i samma situation, som när den som fått tillstånd enligt atomenergilagen, utan att ha gjort sig skyldig till försummelse, hindrades att utnyttja tillståndet genom att ytterligare villkor ställdes upp av regeringen eller tillsynsmyndighet och liksom i sådana fall borde ersättning utgå efter särskild prövning. Härvid uttalades (prop. 1976/77:53 s. 26) att riktlinjerna i atomenergilagens förarbeten borde kunna vara vägledande. Lagrådet betonade ersättningsbestämmelsens betydelse utan några invändningar mot dess utformning, fränsett att även vikten av allmänna ersättningsrättsliga principer, t.ex. i fråga om orsaks- och adekvansbedömning, framhölls.

Villkorslagens ersättningsregler förefaller ha byggt på tanken att om en lagstiftning ställer upp nya villkor och därigenom ingriper i redan meddelade tillstånd, bör tillståndshavaren ha rätt till ersättning. Ersättning skulle utgå oavsett om något annat vore obilligt eller inte. Härom synes det ha förelegat enighet även i Näringsutskottet (NU 1976/77:23).

Villkorslagens bestämmelser tjänade som förebild för *rådrukslagen*, vars 2 § föreskrev rätt till ersättning av staten för förlust genom att reaktorns tagande i drift fördröjdes. Ersättningsreglerna motiverades med att förbudet mot att ta reaktorer i drift innebar en väsentlig inskränkning i innehavarens rådighet och kunde få omfattande ekonomiska konsekvenser för honom. Departementschefen anförde bl.a. följande (prop. 1978/79:218 s. 7). Uttrycket förlust används även i villkorslagen. Ersättningsreglerna i den lagen avser emellertid

avveckling av pågående projekt medan den föreslagna lagen enbart syftar till att skapa rådrom i fråga om sådana reaktorer som ännu inte har tillförts kärnbränsle. Det är därför naturligt att i detta sammanhang räkna som förlust de kostnader som uppstår genom fördröjning av en reaktors idrifttagande. Ersättningsfrågorna enligt den förordade lagen kommer enligt min bedömning att bli svårlösta. De bör i första hand lösas genom förhandlingar mellan staten och reaktorinnehavarna.

Därefter angavs i propositionen vissa riktlinjer till ledning för bedömningen av ersättningsfrågorna. Kostnader i anledning av dröjsmålet, men inte utebliven vinst, skulle ersättas. Under samma förutsättningar som enligt villkorlagen skulle ersättning för ökade kostnader vid alternativ produktion eller anskaffning av ersättningskraft kunna utgå.

Staten träffade senare överenskommelser med reaktorinnehavarna. Enligt dessa överenskommelser fick reaktorinnehavarna ersättning för den genom förseningen förlorade produktionen med bl.a. belopp som motsvarade "ökade kostnader för att på optimalt sätt producera erforderlig elektricitet på annat sätt eller för att anskaffa ersättningskraft" (se t.ex. NU 1982/83:33 s. 38). På detta sätt kom ersättningen att styras till alternativ kraftproduktion. För beräkning av ersättningen i denna del jämfördes den faktiska elproduktionen månadsvis i efterhand med den hypotetiska elproduktion som skulle ha varit möjlig utan försening. Ett exempel är den överenskommelse avseende Forsmark 3 som finns intagen som underbilaga 9.2 till prop. 1982/83:101 (s. 36 f).

I atomlagstiftningskommitténs betänkande, som ligger till grund för *kärntekniklagen*, diskuterades, utifrån gängse förvaltningsrättslig praxis, under vilka förutsättningar ersättning skulle utgå vid förtida återkallelse (SOU 1983:9 s. 194 f). En allmän utgångspunkt för ersättningsrätt ansågs vara att en innehavare av ett tillstånd till kärnteknisk verksamhet - liksom i andra koncessionssammanhang - äger förlita sig på det tillstånd som han har erhållit och att han kan arbeta och företa investeringar inom den ram som tillståndet anger. Endast i sådana fall där uttalade säkerhets- eller strålskyddsskäl talar för det, borde återkallelse av ett tillstånd få ske utan att det leder till ersättningsrätt. Vid återkallelse av t.ex. organisatoriska eller ekonomiska skäl borde däremot gottgörelse utgå för tillståndshavarens förluster. Någon ersättning borde inte utgå när tillstånd återkallas eller förlängning av ett tidsbegränsat tillstånd vägras på den grund att tillståndshavaren inte iakttagit de villkor eller föreskrifter för verksamheten som lagen uppställer. Ersättning skulle inte heller utgå när tillståndshavaren inte kan "fortlöpande anpassa verksamheten till nya rimliga villkor, som tillkommit av säkerhets- eller strålskyddsskäl, eller till en ny teknik, vars

betydelse i dessa hänseenden inte tidigare varit känd". Detsamma borde gälla när tillståndsmyndigheterna bedömde att det fanns synnerliga skäl att stoppa driften för utredning av säkerhets- och strålskyddsfrågor med anledning av en allvarlig olyckshändelse vid ett liknande kraftverk. Något behov av en särskild lagregel i dessa hänseenden ansågs dock inte föreligga. Vid återkallelse eller inskränkning av verksamheten på annan grund än säkerhets- och strålskyddshänsyn eller försummelser kunde en ersättningsrätt för tillståndshavaren aktualiseras. Frågan om ersättning i dessa mer exceptionella situationer borde avgöras med utgångspunkt i allmänna rättsprinciper.

Departementschefen återgav kommitténs synpunkter samt vissa uttalanden vid remissbehandlingen och anförde därefter endast att ett åsidosättande av det för lagen grundläggande kravet, att säkerheten i verksamheten skulle tillvaratas, inte kunde föranleda en ersättningsrätt. Departementschefen förordade att en särskild regel om ersättning inte togs upp i lagen (prop. 1983/84:60 s. 61 f). Lagrådet delade uppfattningen att tillståndshavaren inte var berättigad till ersättning vid återkallelse eller annat ingrepp av säkerhetsskäl. Vidare framhöll lagrådet bl.a. att i vad mån tillståndshavaren vid återkallelse eller inskränkning i andra fall med framgång kunde göra gällande rätt till ersättning var osäkert och att en särskild utredning skulle krävas för ersättningsfrågan i sådana fall; det praktiska behovet av en lagreglering föreföll begränsat, varför det enligt lagrådets mening måste godtas att särskild ersättningsregel saknades (se anförd prop. s. 227). Också Näringsutskottet godtog departementschefens ståndpunkt och hänvisade särskilt till lagrådets yttrande (NU 1983/84:17 s.14).

De allmänna motivuttalanden, som återkom i lagstiftningsärendet, tog sikte på myndighetsåtgärder med stöd av lagens regler och inte på strängare ny lagstiftning. Det är mot denna bakgrund man får bedöma uttalandena bl.a. om ersättningsfrihet vid villkor betingade av ny teknik. Vad som åsyftades var fall där tillståndshavaren redan från början kunnat räkna med att råka ut för vissa ingripanden utan rätt till kompensation. Enligt 1988 års promemoria har atomlagstiftningskommittén synbarligen menat att ingripande på annan grund än säkerhetsskäl eller försummelser åtminstone som huvudregel skulle grunda rätt till ersättning. Kommitténs uttalanden är emellertid allmänt hållna och har knappast bekräftats vare sig i propositionen eller i utskottsbetänkandet. Det är vidare osäkert hur kommittén sett på ingrepp mot befintliga reaktorer med stöd av skärpta lagregler.

Även frågan om ersättning vid en avstängning senast år 2010 av de

reaktorer, för vilka tillstånden inte tidsbegränsats, togs upp. När inte säkerhets- eller strålskyddsskäl motiverade avstängningen ansåg kommittén en eventuell ersättning böra utgå endast när det framstod som uppenbart obilligt att inte ersättning lämnades, detta med hänsyn till tillståndshavarnas goda förutsättningar att bl.a. anpassa sin verksamhet och avskrika anläggningen med hänsyn till den beslutade tidsgränsen. Dessa frågor ansågs dock inte böra tas upp i det aktuella lagstiftningsärendet (SOU 1983:9 s.196). Departementschefen godtog denna slutsats utan att i övrigt ta ställning till uttalandena (prop 1983/84:60 s.63). Detsamma gjorde lagrådet. Näringsutskottet yttrade sig inte i frågan.

4.2 Rätten till ersättning enligt 2 kap. 18 § andra stycket RF

Huvudprincipen i svensk rätt lär, som ovan sagts, vara att ersättning för skada genom lagligen grundade rådighetsinskränkningar inte utgår utan lagstöd. En fråga av väsentligt intresse för bedömningen av kraftföretagens rätt till ersättning vid en kärnkraftsavveckling, är vilka eventuella förändringar av rättsläget, vad gäller rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar, som de nyligen företagna ändringarna av 2 kap. 18 § RF kan innebära. Genom dessa ändringar kan nämligen ett lagstöd för ersättningsrätt ha tillskapats för vissa fall, där ersättningsregler tidigare har saknats.

I 2 kap. 18 § andra stycket RF stadgas numera (de för berörda frågor särskilt viktiga formuleringarna är kursiverade här):

"Den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Sådan ersättning skall också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag."

Skall man ta fasta på ordalagen skall alltså ersättning till den, för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad, utgå vid varje avsevärt försvårande av pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten eller så snart det uppkommer skada som är betydande i förhållande till värdet av berörd fastighetsdel, oavsett vad det allmänna

har för skäl för det ifrågavarande ingreppet. Så har ersättningsbestämmelsen också fungerat tidigare vid expropriation och liknande förfoganden, som har inneburit förmögenhetsöverföringar. Med en sådan tolkning skulle ersättning föreskrivas inte bara om ingreppet motiveras av att det anses allmänt önskvärt eller liknande, utan även om ingreppet sker av t.ex. tvingande säkerhetsskäl. En sådan innebörd av grundlagsregeln skulle stå i klar strid med bl.a. uttalandena i förarbetena till kärntekniklagen. Den skulle också innebära en mycket längre gående rätt till ersättning, i de fall som regeln träffar, än vad som gäller enligt Europakonventionen.

En sådan innebörd som den ovan beskrivna lär inte ha varit avsikten med grundlagsregleringen. I förarbetena betonas från såväl regeringens som Konstitutionsutskottets sida att man inte avsett att utvidga rätten till ersättning i förhållande till vad som tidigare har gällt (se prop. 1993/94:117 s. 17 f, bet. 1993/94 KU:24 s. 29). Åtminstone tidigare synes svensk rätt, vad gäller rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar, i stor utsträckning ha präglats av en avvägning mellan vikten av de intressen som motiverar ett ingrepp och de intressen som angrips. Om det är så att lagtextens ordalydelse klart säger något annat än motivuttalandena, lär dock motivuttalandena vara av mindre betydelse.

Inom Fri- och rättighetskommittén sade man sig vara enig om att bestämmelserna i Europakonventionen skall betraktas som ett grundläggande åtagande och normsystem också för Sverige. Man hänvisade till att kraven på en grundlagsbestämmelse om egendomsskyddet i princip tillgodosågs genom att Europakonventionen föreslogs bli inkorporerad i svensk rätt. Samtidigt uttalades att man kunde dra den slutsatsen att en av de omständigheter, som ligger till grund för konventionsorganens tolkning av Europakonventionens bestämmelse om egendomsskydd, är innehållet i den nationella rätten. Vidare angavs: Om det således införs en regel i vår regeringsform beträffande egendoms-skyddet som slår fast de principer som konventionsbestämmelsen vill skydda kan man utgå ifrån att denna regel kommer att beaktas av konventionsorganen vid prövningen av eventuella mål mot Sverige i framtiden. - Mot denna bakgrund ansåg kommittén det önskvärt att i RF ge en närmare precisering av det egendomsskydd som Europakonventionen anger (se SOU 1993:40, del A s. 15 och 89 - 90). I prop. 1993/94:117 upprepade regeringen att förslaget innebar en närmare precisering av det egendomsskydd som Europakonventionen anger (se t.ex. s. 1 och 15).

Fri- och rättighetskommittén konstaterade att stadgandet i 2 kap. 18 § RF dittills inte omfattat sådana begränsningar i den enskildes möjligheter att utnyttja sin egendom som följer av bestämmelser i t.ex. planlagstiftning, naturvårdslagen eller miljöskyddslagstiftning. Kommittén menade dock att även rådighetsinskränkningar avseende mark och byggnader borde omfattas av grundlagsbestämmelsen om egendomsskydd och att även rätten till ersättning vid sådana ingrepp borde ges motsvarande skydd.

Kommittén uttalade som sin uppfattning att grundlagsbestämmelsen om rätt till ersättning vad gäller rådighetsinskränkningar borde utformas enligt de huvudprinciper som gäller i fråga om rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar i svensk rätt. Sålunda angav kommittén (SOU 1993:40, del A s. 16): "Att rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar nu ges ett grundlagsskydd innebär således i sig inte att rätten till ersättning i dessa fall utvidgas i förhållande till vad som redan nu gäller." - Förslaget sades i stället innebära endast att den redan gällande rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar skulle bli grundlagsfäst.

Vidare uttalade kommittén (s. 90 - 91): Vid rådighetsinskränkningar med stöd av byggnadsreglerande bestämmelser bör således rätt till ersättning föreskrivas endast för sådan skada som är betydande i förhållande till värdet på berörd del av fastigheten. Vid ingrepp med stöd av markreglerande bestämmelser bör på motsvarande sätt rätt till ersättning föreskrivas endast om pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten därigenom avsevärt försvåras. - I specialmotiveringen anförde kommittén (s. 235): Ersättning utgår däremot normalt inte för vissa mindre ingripande inskränkningar i rätten att fritt nyttja sin egendom eller för uteblivet tillstånd till viss åtgärd. Så kallade förväntningsvärden ersätts över huvud taget inte enligt gällande lagstiftning. Bestämmelserna om ersättning är utformade helt i enlighet med vad som redan nu gäller enligt vanlig lag. Någon utvidgning av rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar är däremot inte avsedd.

Vissa remissinstanser reste invändningar mot de kriterier som kommittén föreslog. Statens naturvårdsverk påpekade t.ex. att rådighetsinskränkningar enligt miljöskyddslagen och annan skyddslagstiftning dittills i princip inte hade ansetts kunna föranleda rätt till ersättning. Regeringen uttalade (se prop. 1993/94:117 s. 17 samt s. 49 - 50) i huvudsak: Enligt den lagstiftning som reglerar möjligheterna till olika former av rådighetsinskränkningar finns det även rätt till ersättning i vissa sådana fall. Enligt de huvudprinciper som gäller i svensk rätt utgår således ersättning vid sådana rådighetsinskränkningar som medför att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt

försväras. I fråga om byggnadsreglerande bestämmelser finns det rätt till ersättning om skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på berörd del av fastigheten. De av kommittén föreslagna kvalifikationsgränserna är hämtade från gällande rätt på området och meningen är inte att i grundlagen precisera beräkningsnormerna utan endast att ange huvudprinciperna. I andra stycket anges därför huvudprinciperna för ersättningsrätten såsom de framgår av gällande rätt. Att rätten till ersättning vid vissa rådighetsinskränkningar nu ges ett grundlagsskydd innebär således inte att ersättningsrätten utvidgas i förhållande till gällande ersättningsregler. "Ersättning utgår således inte för den förlust som kan bestå i att förväntningar om ändring i markens användningsområde inte infrias till följd av dispositionsinskränkningar. Ersättning utgår inte för ingrepp i form av strandskyddsförordnande eller förordnande om naturvårdsområde. Uteblivet tillstånd till en ny verksamhet, t.ex. grustäkt eller markavvattning samt vägrad strandskyddsdispens ersätts inte till följd av denna princip. Inte heller skall ersättning utgå för sådana - till tid och omfattning - mindre ingripande inskränkningar i rätten att fritt nyttja sin egendom. Således är avsikten med förslaget inte att andra typer av rådighetsinskränkningar i mark eller byggnader än för närvarande skall vara förenade med rätt till ersättning. Däremot innebär förslaget att den nuvarande rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar blir grundlagsfäst."

Avsikten, som den deklarerats i förarbetena, har varit att grundlagsfästa redan gällande rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar - inte att utöka den. I förarbetena sägs vid upprepade tillfällen uttryckligen att det bara är inskränkningar genom *byggnadsreglerande och markreglerande bestämmelser* som skall omfattas av grundlagsskyddet (se t.ex. prop. 1993/94:117 s. 49). Fri- och rättighetskommittén hänvisade till att 14 kap. 8 § PBL ger uttryck för de centrala reglerna om ersättning vid rådighetsinskränkningar i svensk lagstiftning (se SOU 1993:40, del A s. 53).

I 2 kap. 18 § andra stycket RF anges nu vilka fall av rådighetsinskränkningar som omfattas av grundlagens ersättningsgaranti. De lokutioner som bestämmer kvalifikationsgränserna för ersättning och deras förekomst i annan lagstiftning (jfr avsnitt 4.1.1) är, liksom förarbetsuttalandena om dem, belysande för bestämmelsens tänkta tillämpningsområde. I förarbetena till ändringarna i 2 kap. 18 § RF berörs inte frågan om en avveckling av kärnkraften. Avsikten var ju att grundlagsfästa gällande rätt. Såsom konstaterades i avsnitt 3 ovan är det dock svårt att komma ifrån att ett beslut om en avveckling av

kärnkraften i vart fall kan *innebära* en inskränkning av användningen av mark och byggnad. Uppnås en kvalifikationsgräns vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnader, skall ersättning för förlusten utgå enligt grunder som anges i lag.

På vissa andra områden än det nu aktuella verkar det som om ordalydelsen i nuvarande 2 kap. 18 § RF och avsikten med regleringen, såsom den kommer till uttryck i förarbetena till de senaste ändringarna i detta lagrum, kan stå i strid med varandra. Bestämmelsens tillämpningsområde kan således ha blivit vidare än vad lagstiftaren har avsett. När det gäller en kärnkraftsavveckling är det mer oklart. Det ter sig också egendomligt att i detta sammanhang, som kriterier för en garanterad rätt till ersättning, ange att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt skall försvåras eller att skada, som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten, skall uppkomma. I förarbetena till PBL uttalades att 1972 års ersättningsprinciper (med avsevärt försvårad pågående markanvändning som kvalifikationsgräns) är anpassade främst till de situationer som innebär intrång i de areella näringarna (prop. 1985/86:1 s. 373). Icke desto mindre kan ett beslut om t.ex. återkallelse av aktuella drifttillstånd eventuellt anses falla inom tillämpningsområdet för bestämmelsen, om ett sådant beslut innebär en inskränkning av användningen av mark eller byggnad.

Ersättningsregeln i 2 kap. 18 § andra stycket RF kan knappast sägas innebära en precisering av det skydd som Europakonventionen ger (se vidare härom nedan under avsnitt 4.3). Till synes stadgar grundlagens regel samma rätt till ersättning i fall där det allmänna t.ex. ingriper mot användningen av en fastighet av tvingande säkerhetsskäl som vid expropriation eller liknande. Enligt lagtexten skall ju ersättning utgå, bara skadan uppnår en kvalifikationsgräns. Av ordalydelsen att döma bör, om bestämmelsen är tillämplig, ersättning utgå vid en avveckling av kärnkraften vare sig avvecklingen beror på politisk omvärdering, nya rön som visar att verksamheten är farligare än man hittills trott eller om det faktiskt visar sig att verksamheten är så farlig att den inte kan tillåtas. Det skulle således inte spela någon roll för hur pass vägande skäl som förelegat för ingreppet. Detta skulle i så fall skilja sig från vad som följer av Europakonventionen, liksom från vad som får anses framgå av allmänna ersättningsprinciper. Någon motsvarighet till den garanti för ersättning som nu, med ovan angivna tolkning, finns i svensk grundlag går inte att finna i Europadomstolens praxis. Av denna praxis framgår tvärtom att konventionsorganen fäster avgörande vikt vid en intresseavvägning.

Om grundlagstexten kan synas oklar lär man enligt härskande mening

böra tolka den efter samma principer som vid lagtolkning i allmänhet. Det ligger då nära till hands att se till syftet med reglerna och lagstiftarens avsikter så som dessa har kommit till uttryck i förarbetena. Oundvikligt torde också vara att se till Europakonventionen och dess tillämpning. Man torde dock även beakta regelns placering i det kapitel i RF som behandlar grundläggande fri- och rättigheter och att syftet med bestämmelserna i detta kapitel är att skapa rättssäkerhetsgarantier. Av betydelse torde rättsläget vid tillkomsten av stadgandet vara; i fall meningen är att grundlagsfästa gällande rätt och man inte har föreslagit någon ändring i detta hänseende, finns det anledning att bygga på gällande rättsprinciper och uppfatta grundlagsbestämmelsen som ett uttryck för dem (se Bertil Bengtsson, En problematisk grundlagsändring, SvJT 1994 s. 922). Kärntekniklagen innehåller dock inte någon ersättningsbestämmelse som kan sägas ha gett uttryck för gällande rätt i fråga om återkallelse av tillstånd till kärnteknisk verksamhet. Vid tolkningen av bestämmelsen bör man också kunna se till vilken betydelse oklara begrepp anses ha i annan lagstiftning, där dessa begrepp förekommer. En tolkning kan tänkas mynna ut i att 2 kap. 18 § andra stycket RF inte är tillämplig på ett beslut om återkallelse av drifttillstånd. Det föreligger dock en betydande osäkerhet om hur en bedömning kan förväntas utfalla. I den litteratur där frågan har behandlats ges också uttryck för olika uppfattningar om vilken räckvidd bestämmelsen kan antas ha (se Bertil Bengtsson, En problematisk grundlagsändring, SvJT 1994 s. 920 och Gabriel Michanek, Markägare -med rätt att döda?, Miljörättslig tidskrift 1995:2 s. 155)

Om bestämmelserna om egendomsskydd i 2 kap. 18 § RF är tillämpliga på ett beslut om en kärnkraftsavveckling kan det förmodligen antas att kvalifikationsgränserna i paragrafens andra stycke uppnås. I så fall skall ersättning för förlusten, som ovan sagts, utgå enligt grunder som anges i lag.

4.3 Rätten till ersättning enligt Europakonventionen

Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll har numera, enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, ställning som svensk lag. Vidare har, som tidigare nämnts, införts en grundlags

bestämmelse i 2 kap. 23 § RF som förbjuder lagstiftning i strid med konventionen. Dessutom kan det antas att konventionen, liksom den gjorde även innan den införlivades i svensk rätt, kan påverka tolkningen av annan lagstiftning. Konventionens fri- och rättighetsskydd utgör också en del av de allmänna rättsprinciper som ingår i EG-rätten.

Att Europakonventionen nu har inkorporerats i svensk rätt innebär att den enskilde vid svensk domstol, i t.ex. mål om strandskydd, täkttillstånd, expropriation etc, kan få prövat om förfarandet står i strid med artikeln om egendomsskydd. Även i mål om återkallelse av tillstånd torde kunna prövas om återkallelsen är förenlig med konventionen. I mål som rör ersättning vid inskränkningar i rätten till egendom kan också prövas om en rimlig avvägning har gjorts mellan det allmännas och den enskildes intresse. I prop. 1993/94:162, Handel med el i konkurrens, bilaga 8, uttalade lagrådet sålunda (s. 267) att slutsatsen, att några lagbestämmelser i fråga om ersättning till nuvarande innehavare av koncession för elektriska starkströmsledningar inte behövs, torde underförstått bygga på att den koncessionshavare som vill göra anspråk på ersättning för skada till följd av att han förlorat sin monopolställning är hänvisad till att åberopa den nämnda bestämmelsen i tilläggsprotokoll nr 1 till Europakonventionen. Lagrådet uttalade vidare att om förslaget, att Europakonventionen skall gälla som lag här i landet, blir genomfört, torde en talan med åberopande av den nämnda artikeln kunna väckas vid svensk allmän domstol.

Konventionens skydd mot inskränkningar omfattar, till skillnad från 2 kap. 18 § RF, all slags egendom. Den egendom som skyddas av artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen är inte bara fast eller lös egendom i egentlig mening, utan också intressen av olika slag som har ett ekonomiskt värde, t.ex. rätten att bedriva viss näringsverksamhet. Skyddet förutsätter dock att det rör sig om en faktiskt existerande rättighet och inte bara om mer eller mindre välgrundade förväntningar för framtiden. Framtida inkomster utgör således äganderätt bara om de redan har intjänats (se SOU 1993:40, del A s. 75).

Ett tillstånd kan kanske i något fall jämföras med en äganderätt, i vart fall om det är överlåtbart (se fallet *Bentham mot Nederländerna*, som gällde tillstånd att installera en bränsletank; jfr dock bl.a. fallet *Pudas*). Europadomstolens praxis visar hur som helst att, även om tillståndet som sådant inte är att anse som egendom, de bakomliggande ekonomiska intressen som är förknippade med tillståndet faller inom tillämpningsområdet för den aktuella artikeln, i vart fall när tillståndet har skapat rimliga och legitima förväntningar för tillståndshavaren. Återkallelse av tillstånd har i sådana fall ansetts utgöra en inskränkning

i rätten att använda egendom. I det svenska fallet Tre Traktörer AB fann domstolen att en återkallelse av tillstånd till servering av alkoholdrycker var ett ingrepp i egendomsrätten, eftersom tillståndet var ett viktigt element i den restaurangrörelse som klaganden drev. I fallet Fredin I ansågs rätten (grundad på tillstånd) att exploatera en grustäkt falla under tillämpningsområdet. Domstolen fann således att artikeln var *tillämplig* i de nämnda fallen.

Man kan utgå från att en avvecklingslagstiftning, i konventionens mening, anses utgöra ett ingrepp i tillståndshavarens egendomsrätt. En annan fråga är om ingreppet är tillåtligt. Man kan härvid utgå från att en avvecklingslagstiftning tillkommer i ett sådant intresse som konventionen godtar (se ovan under avsnitt 3.1). Rätten till ersättning nämns inte uttryckligen i artikeln. Vid bedömningen gäller dock, enligt praxis, att en avvägning skall göras mellan det allmänna intresse som motiverar ett ingrepp och de enskilda intressen som angrips. I domstolens och kommissionens praxis har det ansetts spela en viktig roll vid bedömningen av om en lagstiftning på ett godtagbart sätt tillgodoser denna intresseavvägning, i vad mån den enskilde har tillförsäkrats kompensation för ingreppet. Det är härvid oklart var gränsen går för sådana ingrepp som Europadomstolen accepterar trots att ingen eller starkt reducerad ersättning utgår.

Inskränkningar i rätten att använda egendom är vanliga i alla länder och de medför normalt inte några problem i förhållande till artikelns andra stycke. Egendoms skyddet har gett upphov till ganska många klagomål inför konventionsorganen. Europadomstolen har dock intagit en försiktig hållning när det gäller att konstatera att ingrepp har varit otillåtna. Ibland kan dock inskränkningar tänkas vara så betungande för den enskilde att överensstämmelsen med artikeln kan ifrågasättas. Om en rimlig balans vid intresseavvägningen inte uppnås, kan således ett ingrepp komma att anses strida mot artikeln (se Danelius a.a. s. 253). Europadomstolens synsätt måste dock beskrivas som strängt mot den enskilde.

Artikelns bestämmelser om vilka ingrepp som är tillåtna får sitt huvudsakliga innehåll genom de tolkningar som domstolen gör i sina avgöranden. Domstolen har i ett flertal fall (se t.ex. fallet Fredin I) framhållit att tre olika regler kan utläsas ur artikeln. Den första regeln, som återfinns i första meningen i första stycket, är av allmän natur och slår fast principen om respekt för äganderätten (the principle of peaceful enjoyment of property). Den andra regeln, i andra meningen i första stycket, uppställer villkoren för berövande av egendom. Den tredje

regeln, i andra stycket, behandlar inskränkningar i rätten att utnyttja egendom. Denna regel erkänner att staterna har rätt att bl.a. kontrollera användningen av egendom i enlighet med det allmänna intresset genom *sådan lagstiftning som staten finner nödvändig* för detta syfte. Domstolen har påpekat att de tre reglerna har ett visst samband med varandra på så sätt att den andra och den tredje regeln avser speciella fall, som bör bedömas i ljuset av den allmänna första regeln. Dessutom har den första regeln medfört att rätten till egendom har bedömts kunna kränkas, även om det inte har varit fråga om egendomsberövande eller reglering av nyttjandet av egendom (se fallet *Sporrong & Lönnroth*, som delvis gällde expropriationstillstånd).

Europadomstolen har framhållit att äganderätten i stor utsträckning kan bli illusorisk om ägaren kan berövas sin egendom utan ersättning. Domen i fallet *Sporrong & Lönnroth* torde kunna förstås så att medan ägaren inte har någon konventionskyddad rätt till ersättning för smärre ingrepp så får han en sådan rätt när ingreppet, efter en intresseavvägning, framstår som alltför betungande. Europadomstolen har uttalat att en rimlig balans inte föreligger om berörda enskilda drabbas av en individuell och orimligt stor börda (individual and excessive burden). Om ersättning lämnas påverkar det kraftigt bedömningen av om balansen vid intresseavvägningen är rimlig, men ersättning är inget självständigt krav enligt konventionen.

Det intrång som en nyttjandereglering innebär får inte vara oproportionerligt i förhållande till sitt i och för sig legitima syfte (se *Bogdan a.a. s. 35*). Att staten i sådana fall erbjuder rimlig ersättning utgör inte kompensation för ett otillåtet ingrepp, utan medför i stället att hela ingreppet får betraktas som legitimt (se *Bogdan, a.a. s. 24*). Det sagda belyser den första allmänna regelns betydelse vid intresseavvägningen när en av de speciella reglerna prövas. Allmänt kan sägas att ju lättare det allmänna intresse som föranleder ingreppet väger och ju mer betungande ingreppet är för den enskilde, desto större blir möjligheterna för den enskilde att hävda rätten till ersättning.

Flera avgöranden erbjuder exempel på det stränga synsätt som anläggs mot den enskilde. I fallet *Mellacher m.fl. mot Österrike* prövades en österrikisk hyresregleringslag. Denna lag medförde att vissa avtalade hyror reducerades till en bråkdel av vad som var avtalat. Europadomstolen fann att de ifrågasatta hyressänkningarna innefattat en reglering av klagandenas rätt att utnyttja sina fastigheter. Domstolen ansåg dock att lagen var en godtagbar inskränkning i fastighetsägarens rätt att utnyttja sin egendom och att inskränkningen inte var oproportionerlig. Domstolen uttalade att staterna, när det gäller genomförandet av den typ av socialpolitiska och ekonomisk-politiska

lagstiftning som det var fråga om, måste ha stor frihet att avgöra både behovet av åtgärder och valet av lämplig åtgärd.

I flera mål har klagats inför kommissionen över att allmänheten i Sverige har getts rätt att fiska med handredskap på enskilt vatten. Kommissionen har funnit att lagstiftningen härom har inneburit en inskränkning i ägarnas rätt att utnyttja sin egendom men att det inte har förelegat någon brist på proportionalitet. Lagstiftningen har godtagits som en inskränkning i det allmännas intresse.

Ett offentligt näringstillstånd kan, som ovan sagts, åtminstone indirekt falla under tillämpningsområdet för den berörda artikeln. I åtskilliga fall som gällt indragning av olika typer av tillstånd har domstolen funnit att ingreppen inte har varit oproportionerliga. Hänsyn har tagits till sådant som om tillståndshavaren kunnat ha några legitima förväntningar på att verksamheten skulle få fortgå eller att klagandena tagit en betydande risk när de köpt mark för exploateringsändamål. Kommissionen uttalade i fallet Pudas att frågan om ett tillstånd faller under artikelns tillämpningsområde beror på om tillståndet kan anses för tillståndshavaren skapa rimliga och legitima förväntningar på tillståndets varaktighet och på möjligheterna att fortsätta dra fördel av driften av den tillståndspliktiga verksamheten. Emellertid, noterade kommissionen, ges tillstånd ofta på vissa villkor och tillstånden kan återkallas om dessa villkor inte längre är uppfyllda. Enligt kommissionen kan en tillståndshavare inte sägas ha rimliga och legitima förväntningar på att få fortsätta sin verksamhet, om de villkor som är kopplade till tillståndet inte längre är uppfyllda eller om tillståndet dras in i enlighet med bestämmelser i lag, som var *i kraft vid den tidpunkt då tillståndet meddelades* (jfr dock nedan angående fallet Fredin I).

Det svenska *fallet Fredin I* är belysande för tolkningen av den nu berörda artikeln. Klagandena hade förvärvat en fastighet, liksom tidigare ägares tillstånd till grustäkt på fastigheten (tillstånden gavs år 1963). Efter ändringar i NVL år 1973 (se ovan under avsnitt 4.1.2 beträffande 18 § femte stycket NVL), innebärande bl.a. att vissa tillstånd kunde återkallas efter tio år, hade klagandena påbörjat grusutvinningen år 1980. Under åren 1980 - 1983 gjorde klagandena investeringar för ca 2 250 000 kr. Länsstyrelsen beslutade senare, vilket beslut fastställdes i huvudsak av regeringen efter överklagande, dels att grusutvinningen skulle upphöra, dels att klagandena skulle ställa säkerhet för återställningskostnader vid utvinningens upphörande. Klagandena påstod

brott mot artikel 6 på den grunden att de inte haft rätt att få frågorna om återkallelse av tillståndet och ställande av säkerhet prövade av domstol, mot artikel 14 i förening med artikel 1 i första tilläggsprotokollet på den grunden att deras fall särbehandlats i jämförelse med andra jämförbara fall och mot artikel 1 i första tilläggsprotokollet på den grunden att återkallelsen av tillståndet utgjort ett oberättigat intrång i deras äganderätt.

Legitimiteten av syftet med NVL sattes i och för sig inte i fråga av klagandena, men domstolen slog ändå särskilt fast att i dagens samhälle är miljöskyddsfrågor av tilltagande vikt. I fråga om artikel 6 fann domstolen att de ifrågasatta besluten rört klagandenas civila rättigheter och att det råt tvist om beslutens laglighet. På grund härav, och då regeringen som sista instans avgjort tvisterna, hade klagandenas rätt enligt artikel 6 kränkts. I fråga om den påstådda särbehandlingen fann domstolen att klagandena inte förmått visa att deras fall i relevanta avseenden varit jämförbart med andra fall och att någon fråga om diskriminering därför inte kunde uppkomma.

Med avseende på det påstådda brottet mot artikel 1 i första tilläggsprotokollet konstaterade domstolen att de ifrågavarande åtgärderna hade syftat till att kontrollera användningen av egendomen. Efter att ha konstaterat att åtgärderna vidtagits i enlighet med lag, att det skett i ett legitimt syfte, att tillämpningen av aktuella lagbestämmelser varit tillräckligt förutsebar och att åtgärderna inte varit oproportionerliga i förhållande till det syfte för vilket de vidtagits, fann domstolen att klagandenas rätt enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet inte hade kränkts. Härvid uttalade sig domstolen på ett flertal punkter av intresse.

Domstolen menade sig ha begränsade möjligheter att göra någon bedömning av tillämpningen av nationell lag (domstolen har i flera fall, se t.ex. Tre Traktörer AB, uttalat att det i första hand är de nationella myndigheterna som har att tolka och tillämpa nationell lag). Domstolen fann härvid att klagandena inte hade visat att åtgärden var oförenlig med inhemsk lag med hänsyn till bl.a. de intresseavvägningar som NVL förutsätter. Domstolen fann att det inte fanns något som tydde på att återkallelsen av tillståndet syftade till att tillgodose något annat syfte än det som låg till grund för NVL. Vad gällde förutsägbarheten menade domstolen att de regler i NVL som var aktuella med erforderlig precision bestämde tillämpningsområdet och de ramar som myndigheterna vid tillämpningen hade att besluta inom.

Domstolen uttalade att regeln om ingrepp i rätten att nyttja egendom, enligt stadgad praxis, skall ses i belysning av den allmänna regeln i artikelns första mening. Innebörden härav är att en rimlig balans måste uppnås mellan det allmänna intresset och den enskildes rätt. Strävan

efter denna balans, menade domstolen, återspeglas i hela den aktuella artikelns uppbyggnad; det måste finnas en rimlig proportionalitet mellan de åtgärder som vidtas och det syfte som skall uppnås med åtgärderna. Härvid åtnjuter staten en vid bedömningsmarginal vad gäller valet av åtgärder för att uppnå detta syfte samt vid avvägningen av om konsekvenserna av åtgärderna är berättigade i det allmänna intresset och för att uppnå syftet med den aktuella lagstiftningen.

Domstolen fann att klagandena i den uppkomna situationen hade lidit betydande förluster jämfört med om de hade kunnat fortsätta sin verksamhet i enlighet med tillståndet (klagandena förebringade intyg utvisande att deras förluster - bestående i huvudsak av sänkta marknadsvärden på marken och det bolag, i vilket verksamheten bedrevs - uppgick till ca 30 miljoner kr). Emellertid fann domstolen att man vid bedömningen av förlusterna inte bara kunde se till hur mycket grus som återstod att utvinna efter det att driften hade upphört; man fick också ta i beaktande lagliga restriktioner beträffande utnyttjandet av grustäkten.

Klagandena hade påbörjat sina investeringar sju år efter den aktuella lagändringen. Denna möjliggjorde återkallelser av existerande tillstånd efter en tioårsperiod. Domstolen ansåg att klagandena därför rimligen måste ha varit medvetna om risken för att de skulle kunna förlora sitt tillstånd efter den 1 juli 1983. Dessutom stod det klart att myndigheterna inte hade gett klagandena några försäkringar om att de skulle tillåtas fortsätta verksamheten efter detta datum. I samband med att de hade fått tillstånd till att bygga en kaj, hade tvärtom uttryckligen påpekats att detta beslut inte innebar något ställningstagande beträffande möjligheten till framtida överväganden i fråga om verksamheten. När investeringarna gjordes kunde klagandena således, menade domstolen, förlita sig endast på myndigheternas skyldighet att ta vederbörlig hänsyn till deras intressen vid framtida beslut beträffande naturvård. En sådan skyldighet ansågs inte rimligen ha kunnat grunda några legitima förväntningar för klagandena, när de gjorde investeringarna, på att få fortsätta verksamheten på längre sikt. Dessutom, uttalade domstolen, hade klagandena fått tre år på sig att avveckla verksamheten och myndigheterna visade viss flexibilitet när denna period senare, på klagandenas begäran, förlängdes med elva månader. Med beaktande av det legitima syftet med NVL fann domstolen att det inte kunde sägas att beslutet om återkallelse av tillståndet var otillbörligt eller oproportionerligt (inappropriate or disproportionate).

Domstolen framhöll således att staten har ett betydande utrymme för diskretionära bedömningar när det gäller frågan om vad som erfordras

för att tillgodose det allmänna intresset samt att klagandena, när de investerade i grustakten, var medvetna om risken för att tillståndet kunde komma att upphöra och att de därför inte kunnat ha några legitima förväntningar på att få fortsätta utvinningen av grus under lång tid.

Domstolen anser sig vid sina bedömningar inte bunden av hur en stat benämner ett ingrepp. Även ett ingrepp som formellt t.ex. inskränker användningen av egendom torde kunna framstå som så betungande att domstolen betraktar ingreppet som ett berövande av egendomen.

I fallet Fredin I uttalade domstolen således att termen berövande (deprivation) täcker inte bara formell expropriation utan även "de facto-expropriation". Klagandena hade nämligen gjort gällande att återkallelsen av tillståndet de facto utgjorde ett berövande av egendomen (markens marknadsvärde synes ha sjunkit med ca 15,5 miljoner kr till ett ungefärligt taxeringsvärde om 1 000 kr). Domstolen fann inledningsvis att åtgärden var utformad så att den kontrollerade klagandenas användning av sin egendom och att den inte i övrigt påverkade deras lagliga möjligheter att förfoga över fastigheten eller det bolag i vilket verksamheten bedrevs. Därefter prövade domstolen om åtgärden ändå, med hänsyn till konsekvenserna av återkallelsen, var så betungande att den de facto innebar ett berövande av klagandenas egendom. Med hänsyn till vissa speciella förhållanden fann domstolen att så inte var fallet. Domstolen beaktade att den aktuella fastigheten hade avstyckats från annan mark, att avstyckningen föreföll ha varit en formalitet (simply a formality) och att återkallelsen av tillståndet inte verkade ha påverkat värdet på marken i övrigt. Vidare beaktade domstolen att klagandena fortfarande ägde grusresurserna på fastigheten, men att återkallelsen hade medfört svåra effekter, både med avseende på inkomster och egendomens värde, i jämförelse med den situation som skulle ha varit aktuell om de hade fått fortsätta driften av verksamheten i enlighet med tillståndet. Å andra sidan menade domstolen att grusexploateringen, sett över åren, hade blivit alltmer reglerad och att lagändringen år 1973 gav myndigheterna möjlighet att, utan ersättningskyldighet, återkalla äldre tillstånd efter tio år. Konsekvensen härav, ansåg domstolen, var att klagandenas möjlighet att fortsätta verksamheten efter detta datum framstod som osäker. Med hänsyn till omständigheterna fann domstolen att åtgärden inte skulle bedömas som ett berövande av egendom utan som en kontroll av användningen av den.

I fallet Tre Traktörer AB fann domstolen att de ekonomiska intressen

som var förknippade med klagandens restaurangrörelse var att anse som egendom i den mening som avses i artikel 1 i första tilläggsprotokollet. Vidare fann domstolen att det alkoholutskänkningstillstånd som saken gällde var en viktig förutsättning för fortsatt drift av rörelsen och att återkallelsen av tillståndet hade påverkat bl.a. värdet på rörelsen. Återkallelsen ansågs utgöra ett ingrepp i klagandens egendomsrätt. Domstolen fann dock att ingreppet, även om det var betungande för klaganden, inte utgjorde något egendomsberövande. Domstolen framhöll härvid att klagandebolaget, trots att det inte längre kunde driva restaurangrörelsen, hade vissa ekonomiska intressen i den orubbade, eftersom bolaget kunde hyra ut rörelsen och fortfarande ägde inventarier m.m. Domstolen fann, med hänsyn härtill, att ingreppet i stället var att bedöma som en inskränkning i användningen av egendom (control of the use of property).

Enligt gällande svensk lagstiftning medför vissa rådighets-inskränkningar, t.ex. att det ställs vissa krav på byggnader enligt PBL eller att förelägganden och förbud meddelas i hälsoskyddets intresse, inte någon rätt till ersättning. Andra rådighetsinskränkningar - såsom att marklov vägras i vissa fall, att bygglov vägras för att ersätta en riven eller förstörd byggnad eller att rivningsförbud i vissa fall vägras - ger rätt till ersättning men endast för kvalificerad skada. Fri- och rättighetskommittén menade att det inte fanns något avgörande från de europeiska organen som talade för att dessa regler inte skulle utgöra en rimlig avvägning mellan det allmännas intresse och den enskildes skydd för äganderätten. Kommittén uttalade att, såvitt den kunnat överblicka, svenska regler om inskränkningar i äganderätten torde stå i överensstämmelse med Europakonventionen (SOU 1993:40, Del B s. 92).

4.4 Ersättningsskyldighetens omfattning

4.4.1 Ersättningsskyldighetens omfattning enligt 2 kap. 18 § andra stycket RF

Framställningen i detta avsnitt bygger till vissa delar på Bertil Bengtssons arbete, Ersättning vid offentliga ingrepp 1, år 1986.

Enligt 2 kap. 18 § andra stycket RF skall ersättning utgå "för förlusten". För förlusten är ju i sig ett rätt intetsägande uttryck. Det kan läsas som avseende förlusten och skulle i så fall inte säga mer än det självklara. RF torde inte i alla fall kräva "full" ersättning. Det är dock

osäkert och ytterst omdebatterat vilka marginalerna är.

Uttrycket "för förlusten" tillades i aktuell bestämmelse år 1979, då bestämmelsen tog sikte på endast förmögenhetsöverföringar. Rättighetsskyddsutredningen konstaterade i det betänkande som föregick ändringen (SOU 1978:34 s. 167) att det dittills gällande ersättningskravet ansågs ha en materiell innebörd, men att det var oklart vilken ersättningsstandard som krävdes (enligt tidigare förarbetsuttalanden - prop. 1975/76:209 s. 124, KU 1975/76:56 s. 35 - skulle en ersättning som bara var symbolisk inte fylla grundlagens krav). Utredningen föreslog att regeln skulle ges en innebörd som i fråga om ersättningskvalitet mera bestämt än tidigare knöt an till vad som är föreskrivet i vanlig lag. I detta syfte föreslog utredningen att preciseringen "för förlusten" skulle läggas till. Detta skulle, enligt utredningen, ses som en bekräftelse av den ersättningsnivå som gällande regler om *ersättning vid expropriativa ingrepp* lett till (SOU 1978:34 s. 168). Stadgandet skulle således inte hindra sådana föreskrifter som t.ex. den i 4 kap. 3 § expropriationslagen (1972:719), härefter ExL. Ersättning skulle få begränsas till det värde som grundas på tillåten användning av den egendom det gäller. Stadgandet skulle inte innebära någon bindning vad avser bevisbördans placering. Det skulle inte heller hindra prisreglering. Därvid sades det vara det prisreglerade värdet och inte något fingerat marknadsvärde som skulle läggas till grund för bestämmandet av ersättningen. Slutligen framhöll utredningen att om ett expropriativt ingrepp medför också reella fördelar just för den drabbade och om därför ingen förmögenhetsminskning uppkommer för denne, behöver lagen inte föreskriva någon (kontant) ersättning. I övrigt innebar utredningens förslag inte någon ändring av regleringen i 2 kap. 18 § RF. I prop. 1978/79:195 anslöt sig departementschefen till vad utredningen hade anfört. Riksdagen godtog förslaget utan ändring (KU 1978/79:39, rskr 359; KU 1979/80:1, rskr 2).

Rättighetsskyddsutredningen nämnde som exempel på godtagbara ersättningsregler de förslag till sådana regler i förfogande- och ransoneringslagar, som vid denna tidpunkt förelåg i proposition. I dessa lagförslag föreskrevs att *skälig* ersättning skulle utgå i vissa hänseenden. Här var det tydligt att ersättningen kunde beräknas så att vissa skador inte kompensades helt. Enligt förslagen skulle dessutom inte någon ersättning utgå för vissa skadeposter - indirekta skador eller förluster, vartill räknades bl.a. utgifter som berodde på att ingångna avtal inte kunde uppfyllas.

Enligt Fri- och rättighetskommittén ger bestämmelsen i 2 kap. 18 § RF inte någon anvisning om hur ersättningen skall bestämmas. Kommittén angav sig dela en tidigare ofta framförd uppfattning att det

varken är lämpligt eller önskvärt att i grundlag precisera efter vilka normer ersättning skall bestämmas. Kommittén såg inte heller några skäl att i sammanhanget föreslå ändringar i de lagar som reglerar rätten till ersättning i de situationer som omfattades av den föreslagna grundlagsändringen.

Vid remissbehandlingen ansåg flera instanser att den enskilde genom bestämmelsen skulle tillförsäkras full ersättning eller ersättning för hela förlusten. Regeringen uttalade i anslutning härtill (prop. 1993/94:117 s. 17): Det skulle emellertid inte vara helt rättvisande med hänsyn till att sådana förväntningsvärden, som enligt 4 kap. 3 § ExL inte är ersättningsgilla, inte omfattas av skyddet. I bestämmelsens nuvarande lydelse tillförsäkras den vilkens egendom tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande ersättning för förlusten, vilket får anses ge uttryck för att den drabbade skall hållas *skadeslös* och att inte enbart symboliska belopp skall kunna betalas ut. *Att härtill lägga ordet skäligt, som också föreslagits, skulle därför inte tjäna något egentligt syfte.* Liksom tidigare bör, såsom kommittén stannat vid, den närmare utformningen av ersättningsbestämmelserna alltså ske i vanlig lag.

Nämnas kan att såväl den norska som den danska grundlagen stadgar full ersättning. Saluvärde, bruksvärde eller återanskaffningsvärde kan ligga till grund för ersättningen. Innebörden av krav på full ersättning är också omdebatterad.

När orden "för förlusten" lades till i 2 kap. 18 § RF år 1979 var syftet således framför allt att precisera ersättningsnivån. I den allmänna debatten och även i vissa litteraturuttalanden har man ibland ansett en garanti för full ersättning vara grundlagsregelns egentliga innebörd. Med normalt språkbruk får kanske uttrycket "för förlusten" också uppfattas så att det i princip avser den försämring av den enskildes ekonomi som ingreppet medför (här bortses från inadekvata skador m.m.). Förarbetena till 2 kap. 18 § RF visar dock att en för alla fall garanterad full ersättning inte har varit avsikten; tvärtom har lagstiftaren uttryckligen tagit avstånd från att införa en sådan ersättningsgaranti i grundlagen. Om uttrycket "för förlusten" kan anses tyda på full kompensation, förts dock intrycket härav av att ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag. Dessa grunder kan nämligen vara, och är i olika fall som har ansetts förenliga med grundlagsstadgandet, utformade på ett sätt som innebär att full ersättning inte behöver utgå.

Man kan således fråga sig vilken ersättningsnivå grundlagen egentligen garanterar och vad för något den har överlämnat till att

bestämmas i vanlig lag. Motivuttalandena är inte särskilt belysande. Det finns utrymme för flera tolkningsmöjligheter.

En tänkbar tolkning av regeln i 2 kap. 18 § andra stycket RF är att alla typer av ekonomisk skada skall ersättas, men att de skall beräknas på sätt som anges i lag. Rättighetskyddsutredningen uttalade sålunda att "grunderna för beräkning av förlusten och ersättningen fastställs i vanlig lag" (SOU 1978:34 s. 209). Om en lagregel innebär att reduktionen går så långt, att man inte rimligen kan uppfatta regelns innehåll som ett angivande av ett sätt att beräkna förlusten efter vissa grunder, kan det sålunda tänkas att regleringen anses oförenlig med 2 kap. 18 § RF. En annan tolkning är att lagen kan begränsa de typer av skada som skall kompenseras, medan varje skadepost som skall ersättas skall ersättas fullt ut. Enligt bl.a. ExL, som har ansetts förenlig med grundlagen, ersätts emellertid i princip inte förväntningsvärden. Gränsen mellan de båda tolkningarna är flytande.

Då lagtexten säger att ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag tycks den medge att ersättningsnivån varierar med hänsyn till förhållandena vid olika ingrepp. En rad olika faktorer kan tänkas inverka på bedömningen. Sådana faktorer kan vara egendomens art, förlustens art (varvid följdskador intar en speciell ställning), ingreppets art, skälen för ingreppet och reduktionens storlek. En sammanvägning av olika faktorer torde ofta bli avgörande. Det är dock svårt att finna något som ger ledning i fråga om faktorernas närmare innebörd och deras inbördes vikt. Förmodligen är de olika faktorernas betydelse också olika från fall till fall.

Några remissinstanser ansåg att rätten till ersättning vid införandet av det fria handredskapsfisket på ostkusten borde grundas på expropriationsrättsliga principer. Departementschefen uttalade att han närmast lutade åt att dåvarande 2 kap. 18 § RF inte var tillämplig, men att innehavare av enskild fiskerätt som gjorde en förlust genom det fria handredskapsfisket ändå borde ges rätt till ersättning *för denna förlust enligt grunder som anges i lag* (prop. 1984/85:107 s. 14).

Han menade att handredskapsfisket inte generellt kunde sägas ha ett marknadsvärde, vilket talade emot att ersättningarna skulle utges som ersättning för fastighetsskador (dvs. enligt expropriationsrättsliga principer). Han fann att en reglering med hänsyn till den förmögenhetsskada (härmed avsågs nettoinkomstbortfall) som drabbade fiskerättshavaren personligen var mer ändamålsenlig och rättvisande. Lagrådet, som behandlade förslagets förenlighet med såväl RF som Europakonventionen, föreslog att ersättningen skulle täcka i princip alla typer av skador. Lagrådet ansåg att mellan klara fall av den karaktär som grundlagsstadgandet

då åsyftade och fall som bestämt är att hänföra till rådighetsinskränk-

ningarna finns en "gråzon". I fall inom angiven gråzon, menade lagrådet, var det från rättssäkerhetssynpunkt mest tillfredsställande att utforma lagstiftningen så, att den fyller kraven enligt grundlagsbestämmelsen (se anförd prop. s. 153).

I det angivna lagstiftningsärendet fann lagrådet vidare (se anförd prop. s. 153 ff) att den i remissprotokollet angivna principiella utgångspunkten (att ersättning för förlusten skulle utges enligt grunder som bestämdes i lag) inte i tillräcklig grad hade realiserats i utformningen av de föreslagna ersättningsreglerna. Härvid uttalade lagrådet bl.a. följande. Den ersättningsgrund som finns upptagen i förslaget kan inte anses tillräckligt vid för att bereda fiskerättshavare kompensation för det intrång och de skador i övrigt, som det ändrade läget i fiskerättsligt avseende *direkt* föranleder. Den i remissprotokollet uttryckta uppfattningen att tillkomsten av fritt handredskapsfiske inte kan antas inverka sänkande på berörd fastighets marknadsvärde finner lagrådet inte anledning att ifrågasätta såvitt angår det stora flertalet fall; enstaka undantag kan dock antagas förekomma. Att beakta är vidare det fallet att en fiskerättshavare råder över vatten, vilket fiskerättshavaren kunnat utnyttja på ett sätt som givit honom inkomster genom arrendeupplåtelse eller fiskekortsförsäljningar. Att fiskerättshavaren av ett eller annat skäl tills vidare avstått från att ekonomiskt tillgodogöra sig ett sålunda slumrande värde berättigar inte till bedömningen att något ersättnings-gillt värde aldrig kan anses existera i dylika fall. Minskat utbyte av yrkesfiske eller husbehovsfiske kan också i vissa fall tänkas bli en följd av vidgat fritt fiske med handredskap, och därvid utan att ett egentligt inkomstbortfall kan vara påvisbart. Med tanke på fall av nu angiven art synes mot bakgrunden av det förut anförda - inte minst den i remissprotokollet intagna principiella utgångspunkten för detta resonemang - ersättningslagens tillämpningsområde böra göras mer omfattande, så att *alla typer av skadefall* i princip fångas upp. Men därav följer ingalunda att varje påstående om skadlig inverkan till följd av reformen skulle berättiga till ersättning. Till en början bör från den principiella ersättningsrätten utmönstras fall, då skadan har en ekonomiskt försumbar nivå. Vidare bör ställas vissa krav på den utredning som ersättningssökande har

att lägga fram som grund för sitt anspråk. I princip torde böra krävas att den ersättningssökande på ett tillfredsställande sätt visar såväl den uppkomna skadans art som dess omfattning. Detta synes, åtminstone i fråga om sådan skada som består av inkomstbortfall, bäst kunna ske genom utdrag av deklaration eller bokföring. Det torde dock vara ofrånkomligt att godta annan typ av

bevisning (lagrådet hänvisade här till principen om fri bevisprövning). Vad här anförts om sättet att förebringa utredning om inkomstbortfall vid sidan av deklARATIONER och bokföring gäller även andra typer av skador som lagrådet förordar skall omfattas av ersättningsrätten. Vad som nu anförts leder sammanfattningsvis till att lagrådet vill förorda att ersättningsrätt tillerkänns inte endast de fiskerättshavare som åsamkats inkomstbortfall utan även de fiskerättshavare som på annat sätt lider skada i följd av reformen. Beträffande den sistnämnda kategorin förordas dock en "tröskel", åsyftande att skada för att vara ersättningsgill skall gå utöver vad som kan betecknas som en skälig toleranspunkt. Beträffande sådana skador, vilka såsom *indirekta* inte omfattas av den nu aktuella ersättningsregleringen (som exempel nämndes olägenheter för strandägarna i form av ökad förslitning på naturen och risk för skador på den fiskeutövande kustbefolkningens fiskeredskap) ges i remissprotokollet det i och för sig oklanderliga beskedet att ersättningsanspråk är att rikta mot den som åstadkommit skadan. Beträffande det remitterade förslaget förenlighet med Europakonventionen synes det lagrådet som om inga invändningar med fog kan resas. Beaktas vad lagrådet i det föregående anført beträffande ersättningsfrågorna, torde i allt fall några problem i det nu diskuterade konventionshänseendet inte uppkomma.

Departementschefen konstaterade att lagrådet instämt i bedömningen att reformen inte var att karaktärisera som ett sådant förfogande som avsågs i dåvarande 2 kap. 18 § RF. Han menade att alla berättigade ersättningsanspråk tillgodosågs genom förslaget och uttalade: "För att tillgodose det skydd för den enskilde, som man vill uppnå med 2 kap. 18 § *regeringsformen*, är det alltså enligt min mening inte behövt att komplettera ersättningsregleringen på sätt lagrådet föreslår". - Endast inkomstbortfall ersattes, dock utan kvalifikationsgränser.

Vad gäller ersättningens beräkning bör man i vissa fall kunna hänvisa till gällande rätt; de regler som tillämpas för närvarande anses tydligen kunna godtas enligt 2 kap. 18 § RF. En naturlig metod när man vill klargöra regelns närmare innebörd i fråga om ersättningsnivån är därför att analysera gällande rätt i fråga om ersättning vid tidpunkterna för 1979 och 1994 års ändringar; syftet synes ju ha varit att grundlagsfästa gällande rätt. På detta vis skulle man kunna konstatera vad som kännetecknar de bestämmelser om reducerad ersättning som har ansetts förenliga med grundlagsbestämmelsen och den standard som den vill skydda. Rimligen kan det antas att eventuella nya regler om reducerad ersättning åtminstone bör uppvisa likheter med sådana fall. Det finns dock inget som hindrar att enstaka lagbestämmelser är mer generösa än vad grundlagen kräver.

Det kan tyckas närliggande att anse att en viss reduktion av ersättningen bör vara tillåten, om det förekommer något liknande inom lagstiftning på andra, helst närliggande, områden. Det var på främst sådana grunder man i 1988 års promemoria ansåg sig kunna föreslå att ersättning inte skulle utgå för utebliven vinst. Å andra sidan uppvisar en kärnkraftsavveckling sådana särdrag att godtagbara jämförelser avsevärt försvåras.

När det gäller att bestämma ersättningens storlek hänvisas i PBL med fler lagar i allmänhet till ExL:s regler om expropriationsersättning. Till dessa hänvisade även Rättighetsskyddsutredningen när uttrycket "för förlusten" infördes i 2 kap. 18 § RF. Reglerna i 4 kap. ExL kan sägas vara grundläggande i fråga om beräkning av ersättning vid intrång enligt den fastighetsrättsliga lagstiftningen. Vissa lagar, som t.ex. PBL och NVL, innehåller dock kompletterande ersättningsregler. I samband med införandet av PBL uttalade regeringen (prop. 1985/86:1 s. 401) att de ersättningsregler som skall vara generellt tillämpliga vid olika former av tvångsingripanden bör finnas i ExL. Det ansågs dock föra för långt att föra in alla ersättningsregler, som är specifika för ersättningssituationer i olika lagar, i ExL.

Utgångspunkten för en beräkning av förlusten måste nog vara den s.k. differensmetoden, som anses tillämplig vid bestämning av skadans storlek enligt expropriationslagstiftningen och i olika skadeståndsrättsliga sammanhang. Vid denna metod gör man en jämförelse mellan det faktiska händelseförloppet - den skadelidandes ekonomiska situation till följd av ingreppet - och ett hypotetiskt förlopp, som skulle ha följt om inte något ingrepp hade inträffat. Skillnaden utgör förlusten. Jämförelsen behöver dock inte alltid utgå från den mest gynnsamma sannolika utvecklingen. Om verksamheten t.ex. är så farlig att den inte skulle tillåtas - i vart fall inte på det sätt som den utövas för närvarande - kan man inte gärna utgå från ett tänkt händelseförlopp där den enskilde fortsätter att bedriva verksamheten på samma sätt som förut. En utgångspunkt bör i stället vara att endast värdet vid tillåten användning kan bli föremål för kompensation. Man får utgå från att den ersättningsberättigade skulle ha övergått till en lagenlig användning av egendomen.

Det är svårt att säga vilken nivå ersättningen skall nå för att en ersättningsregel inte skall anses som ett otillbörligt avsteg från 2 kap. 18 § RF. Den diskussion som förekom om olika procentsatser i anslutning till förslaget om PBL (avseende kvalifikationsgränserna) är i viss mån belysande. När denna diskussion fördes omfattades dock inte

rådighetsinskränkningarna av tillämpningsområdet för 2 kap. 18 § RF. Situationen är annorlunda idag och kvalifikationsgränserna i fråga har t.o.m. införts i grundlagstexten, som en förutsättning för att en rådighetsinskränkning skall omfattas av den ersättningsgaranti som grundlagen stadgar. Vid det senaste lagstiftningsärendet rörande 2 kap. 18 § RF har PBL och närliggande lagstiftning tjänat som förebild och PBL:s ersättningsregler har bedömts stå i överensstämmelse med grundlagen.

Lagrådet ansåg, i det lagstiftningsärende som rörde införandet av PBL, att en reduktion av ersättningen som uppgår till 20 procent av fastighetsvärdet inte var oförenlig med RF, *därför att RF inte avsåg rådighetsinskränkning*. Samtidigt ifrågasatte lagrådet om en sådan reduktion var förenlig med rättsordningen i övrigt; en sådan nedsättning skulle stå i mindre god överensstämmelse med hittills tillämpade ersättningsprinciper medan däremot tio procent från denna synpunkt kunde vara godtagbart (se prop. 1985/86:1 s. 388).

Reduktionens omfattning är dock knappast ensamt avgörande; en mycket kraftig nedsättning av ersättningen kan i och för sig göra en ersättningsregel oacceptabel, men i allmänhet bör kanske beaktas också sådana faktorer som förlustens art (t.ex. om det är fråga om "direkta kostnader" eller utebliven vinst) och skälen för reduktionen.

En fråga är vilka värderingsprinciper som skall användas. En lagstiftning som föreskriver ersättning efter vissa oförmånliga värderingsprinciper, t.ex. taxeringsvärden eller i vissa fall bokförda värden, skulle kunna kritiseras som oförenlig med 2 kap. 18 § RF.

Bestämmelser om att skäligen ersättning skall utgå eller liknande kan i allmänhet godtas. Frågan blir snarast hur skälighetsbedömningen skall närmare utföras för att bli förenlig med ersättningsgarantin i 2 kap. 18 § andra stycket RF. Detta kan sällan anges i lagtext utan riktlinjer får beskrivas i motiven. Dessa är dock inte bindande för en domstol på samma sätt som lagtexten. Att det inte finns några hinder mot en skälighetsbedömning som går ut på en uppskattning av en svårberäknad skada är uppenbart (jfr 35 kap. 5 § rättegångsbalken).

Enligt klara motivuttalanden till 2 kap. 18 § RF behöver den ersättning som skall utgå inte vara kontant. Det godtas som kompensation för förlusten att den enskilde genom ingreppet får ekonomiska fördelar som kan anses motsvara vad han avstått (ett annat sätt att se på saken är att i sådant fall uppkommer inte någon förlust). Fördelarna behöver inte vara omedelbart förbundna med ingreppet utan kan vara sådana som kan väntas på längre sikt. Det avgörande torde vara en skälighetsbedömning. Det är dock knappast godtagbart om lagstiftaren åberopar värdet av avlägsna och osäkra fördelar för den

enskilde som adekvat kompensation.

Ett ingrepp kan medföra följdskador av olika slag, t.ex. avbräck i en rörelse som en fastighetsägare driver på den fastighet mot vilken ett ingrepp riktas, värdeminskning på annan egendom, skadeståndsskyldighet mot tredje man på grund av svårigheter att fullgöra skyldigheter mot denne etc. Enligt ExL utgår i princip ersättning för följdskador (4 kap. 1 § första stycket) och det kan te sig naturligt att anse dem inbegripna i den förlust varom 2 kap. 18 § andra stycket RF talar. Vissa möjligheter torde dock lagstiftaren ha när det gäller att föreskriva reduktion av ersättning för följdskador när grunderna för ersättningens bestämmande skall anges i lag. Kravet på adekvat kausalitet måste i vart fall kunna upprätthållas.

Åtminstone tidigare, när regeln tog sikte på förmögenhetsöverföringar, har "för förlusten" kunnat läsas som för förlusten av egendomen. Med en sådan tolkning verkar det rimligt att från grundlagsskyddet utesluta ersättning för följdskador. Vid rådighetsinskränkningar blir en sådan tolkning svårare, men detta hänger närmast samman med att det är svårare att värdera förlusten av en rådighet. Vid rådighetsinskränkningar enligt PBL m.fl. lagar skall dock ersättningen bestämmas på motsvarande sätt som vid delexpropriation; man får jämföra marknadsvärdet före och efter ingreppet - skillnaden skall i princip ersättas. Härtill kommer ersättning för annan skada, t.ex. så kallad rörelseskada som uppkommer på grund av att driften måste läggas om (prop. 1985/86:1 s. 377 - 378). Samtidigt beskrivs förutsättningarna för ersättning så att vissa skadeposter, främst förväntningsvärden, faller utanför vad som ersätts.

En del argument kan ändå åberopas för att 2 kap. 18 § RF i första hand skulle avse att tillförsäkra den enskilde det ekonomiska värdet av själva objektet för ingreppet. Förut synes regeln ha syftat till att utjämna effekterna av förmögenhetsöverföringar. Man tycks, åtminstone tidigare, i betydligt mindre grad ha tänkt på att trygga den enskildes rätt till ersättning för att han mister den vinst han i olika sammanhang kan få av egendomen eller annars lider allehanda förmögenhetsförluster i anledning av ett ingrepp. Förväntningsvärden har som sagts delvis fallit utanför ersättningsskyldigheten. Inte heller ersätter man konsekvent andra förmögenhetsförluster i anledning av ingrepp, även om sådan ersättningsskyldighet förekommer vid bl.a. expropriation. Förfogande- och ransoneringslagarna ger exempel på att ersättning för följdskador av olika slag har kunnat begränsas. Å andra sidan måste kanske beaktas att bestämmelserna i dessa lagar är avsedda för vissa krisförhållanden.

Före de senaste ändringarna av 2 kap. 18 § RF har koncessionshavare i vissa fall tillförsäkrats endast en reducerad ersättning och i vissa fall inte någon ersättning alls. Särskilt sällsynt har det varit med ersättning för utebliven vinst. Den enskilde har således själv fått stå en del av risken för förlust i sin verksamhet. Det är osäkert om den ersättningsstandard, som 2 kap. 18 § RF skall garantera, innefattar en rätt till ersättning för utebliven vinst. Det finns inte något egentligt stöd för att påstå att just denna typ av skada alltid skulle ersättas. Än mindre kan det påstås att en ersättning, som ändå inkluderar även utebliven vinst, inte skulle kunna beräknas på visst i lag angivet sätt, t.ex. som en skälig förräntning av nedlagt kapital.

I fråga om ingreppets art bör rimligen olikheten mellan överföring av egendom och rådighetsinskränkningar vara viktigast. Vid sidan härav skulle skillnaden mellan generella och speciella ingrepp kunna vara av intresse. En sådan åtskillnad förefaller dock inte ha uppmärksammats av lagstiftaren i de lagstiftningsärenden som har rört 2 kap. 18 § RF. Den kommer dock till uttryck i NVL. Det kan ligga nära till hands att godta en mer långtgående reduktion av ersättningen när ingreppet träffar alla enskilda och all egendom av samma slag på samma sätt, än i fall där t.ex. en grupp av enskilda drabbas i förhållande till andra enskilda i motsvarande ställning. En sak som möjligen kan tala mot i vart fall en större reduktion, är om ingreppet gynnar sådana enskilda med vilka de utsatta har att konkurrera.

En reduktion bör också kunna grundas på skälen för ingreppet. Ju angelägnare ett ingrepp ter sig, desto rimligare torde det vara att den enskilde själv får bära en del av förlusten. Lagstiftningen på området synes också i någon mån ge uttryck för en sådan intresseavvägning. Det sagda torde gälla särskilt om det allmänna ingriper t.ex. av hälsoskyddsskäl eller mot en verksamhet som är farlig för miljön eller närboende. Bestämmelsen i 2 kap. 18 § RF ger dock knappast uttryck för ett sådant synsätt annat än om det kan inläsas i "grunder som anges i lag". Stöd för en sådan tolkning går dock onekligen att finna i förarbetsuttalanden till bestämmelsen, som tycks utgå från att bestämmelsen i dess nya lydelse inte medför rätt till ersättning i de fall där ersättning inte tidigare har utgått. En sådan tolkning synes också stämma väl överens med det synsätt som konventionsorganen har anlagt vid tolkningen av Europakonventionen. En reduktion bör dock stå i visst samband med ingreppets syfte.

Det är svårt att mot bakgrund av de lagstiftningsärenden som behandlat ersättningens kvalitet konstatera vad regeln i 2 kap. 18 § RF garanterar. Detta gäller såväl i fråga om vilka skadeposter som skall ersättas som i fråga om hur ersättningen skall beräknas. Inte heller sådan

lagstiftning, som har ansetts förenlig med grundlagens krav, föranleder slutsatser i någon bestämd riktning. Det sagda hindrar emellertid inte att man, med visst stöd av lagtexten och något bättre stöd av förarbetena, kan förmoda att ersättning för hela förlusten är huvudregeln, men att grundlagen ger utrymme för att ersättningen i vissa situationer, där det anses påkallat, kan begränsas.

De antydda gränsdragningarna är onekligen ganska oklara. Om någon uppenbar grundlagsstridighet torde det dock kunna bli tal bara i flagranta fall. Vid rådighetsinskränkningar borde arten av det allmänna intresse som föranleder ingreppet rimligen få betydelse för möjligheterna att reducera ersättningen. Vid sådana ingrepp har lagstiftaren tidigare ansett sig ha möjligheter att föreskriva en reduktion. Den senaste grundlagsändringen tycks i vart fall inte ha varit avsedd att innebära någon ändring av de principer som har gällt härvidlag.

4.4.2 Ersättningskyldighetens omfattning enligt Europakonventionen

I fallen James och Lithgow uttalade sig Europadomstolen i frågan om ersättningens storlek. Domstolen menade härvid att ett *egendomsberövande* utan ersättning, som står i rimlig relation till egendomens värde, normalt är att anse som en oproportionerlig åtgärd, som inte är tillåten enligt artikel 1 i det första tilläggsprotokollet. Domstolen uttalade dock vidare att artikeln inte garanterar en rätt till full ersättning under alla förhållanden. Legitima åtgärder i ett allmänt intresse, såsom åtgärder som utgör ett led i en ekonomisk reform eller åtgärder i syfte att uppnå större social rättvisa, ansågs kunna innebära en rätt till ersättning som inte motsvarar fulla marknadsvärdet. I de båda nämnda fallen misslyckades klagandena med att visa att de aktuella ersättningsreglerna föll utanför den vida bedömningsmarginal som staten ansågs ha.

I fallet Lithgow (klagandena var missnöjda med den ersättning som lämnades vid en nationalisering av den brittiska flyg- och skeppsbyggnadsindustrin) uttalade domstolen i huvudsak: Även om ett äganderättsintrång *av expropriationskaraktär* normalt bör medföra rätt till ersättning för att inte komma i konflikt med principen om proportionalitet, kan principerna för hur en sådan ersättning skall *beräknas* vara annorlunda vid nationalisering än vid andra former av äganderättsöverlåtelse. Konventionsstaterna har en betydande

bedömningsmarginal när det gäller att avgöra ersättningens storlek och att balansera ägarens intresse av att erhålla full ersättning mot det allmännyttiga intresset. Statens bedömning i detta hänseende får godtas om den inte är uppenbart utan rimlig grund.

- Klagandena menade att ersättningen (som utgick efter bestämmelser, enligt vilka ersättningen sattes i relation till värdet på aktierna i de nationaliserade bolagen) var oproportionerlig. Ersättning betalades nämligen ut med hänsyn till värdet på aktierna vid en tidpunkt flera år tidigare än den vid vilken aktierna formellt övertogs. Domstolen menade att det i förutsägbarhetens intresse är viktigt, när ett beslut om nationalisering tas, att villkoren för ersättning fixeras i förväg. Domstolen konstaterade också att staten i och för sig hade dragit fördelar i fall där företagets förmögenhet hade stigit då övertagandet skedde, men också att staten hade drabbats i de fall förmögenheten i stället hade sjunkit. Dessutom uttalade domstolen att det inte kunde uteslutas att de värdestegringar som hade uppstått i klagandebolagen under den aktuella tidsperioden kunde bero på en mängd olika faktorer, av vilka en del stod utanför klagandenas kontroll, såsom t.ex. själva nationaliseringen.

I fallet James (där hyresgäster fick överta hyresfastigheter) fick hyresgästerna lösa fastigheterna för ett pris som ungefärligen motsvarade markvärdet. Hyresgästerna ansågs redan ha betalat för byggnaderna genom de hyror m.m. de betalat under tidigare år. Detta ansågs av domstolen utgöra en rimlig kompensation. Här synes domstolen ha beaktat särskilt att den aktuella lagstiftningen utgjorde ett led i en social reform. Domstolen uttalade att dess överprövning är begränsad till fastställande av om valet av ersättningsvillkor faller utanför statens vidsträckt diskretionära kompetens på detta område (se Danelius a.a. s. 251).

Beträffande ersättningens storlek tycks domstolen, enligt Bogdan, ställa något lägre krav vid i och för sig tillåtna ingrepp än i fråga om sådana ingrepp som i sig är konventionsstridiga (se Bogdan a.a. s. 25). Ett exempel utgör fallet Sporrang & Lönnroth. De i målet aktuella expropriationstillstånden, som rent faktiskt hindrade klagandena att förfoga över sina fastigheter, hade varit i kraft under 23 respektive 8 år. Domstolen fann det rimligt att en kommun, efter att ha beviljats expropriationstillstånd, behöver viss tid för att upprätta och färdigställa den planering som är nödvändig för att förbereda ett slutligt beslut rörande expropriationen. Domstolen ansåg att fyra år hade varit en tillräckligt lång tid för kommunen att nå fram till ett beslut och skadeperioderna sattes därför till 19 respektive 4 år. Härav torde också kunna förstås att om kommunen inte hade tagit längre tid på sig än vad som kunde anses rimligt, hade den aktuella intresseavvägningen utfallit

så att klagandena, till följd av det allmänna intresse i vilket åtgärden vidtogs, hade fått tåla ingreppet utan rätt till ersättning.

Enligt Europadomstolens praxis skall i princip full ersättning betalas vid *berövande* av egendom. Det finns dock fall som kan motivera avsteg från denna huvudregel (jfr ovan). Om kravet på full ersättning kan anses uppfyllt är i viss mån en avvägningsfråga, men ersättningen skall åtminstone stå i rimlig relation till rättighetsintrånget eller i förekommande fall till egendomens värde. Normalt torde nog konventionsorganen anse rätten till ersättning som större när egendomen tas i anspråk än när endast användningen av den inskränks.

Huruvida Europadomstolen tolererar att en viss skadepost särskilt utesluts är osäkert. Det kan antas att en skada, som är en rimligt förutsägbar konsekvens av åtgärden i fråga, i princip berättigar till ersättning, men att den intresseavvägning som alltid skall göras kan innebära att vissa skadeposter kan uteslutas i det särskilda fallet. Det finns inte något stöd för att Europakonventionens egendomsskydd skulle innebära någon garanti för ersättning för utebliven vinst i alla situationer.

Det är svårt att säga hur Europadomstolen skulle se på statens möjligheter att vid en avveckling återkalla eller upphäva kraftföretagens tillstånd mot reducerad ersättning. Att dra några generella slutsatser som med någon säkerhet kan appliceras på det särskilda fallet låter sig knappast göras. Det står dock klart att en begränsad ersättning under vissa förhållanden anses innebära en skälig balans mellan allmänna och enskilda intressen. Europadomstolen torde ta särskild hänsyn till i vad mån en tillståndshavare har haft rimliga, legitima förväntningar på att få driva sin verksamhet vidare. En rimlig bedömning är att Europadomstolen inte skulle tolka artikeln om egendomsskyddet på ett sätt som lägger hinder i vägen för en avveckling, om ingreppet kombineras med en skälig ersättning. Av särskild vikt torde vara att eventuella reduktioner utförligt motiveras i lagstiftningsärendet.

4.5 Måste rätten till ersättning regleras i lag

I situationer där särskilda lagregler saknas i ersättningsfrågan bör det vara möjligt att grunda ersättningskrav direkt på ordalagen i den ändrade bestämmelsen i 2 kap. 18 § andra stycket RF liksom även på Europakonventionens bestämmelser och detta oavsett om man tidigare ansett att den skadelidande saknat rätt till kompensation.

Som tidigare nämnts saknar kärntekniklagen ersättningsbestämmelser. Om en återkallelse av ett tillstånd till kärnteknisk verksamhet skulle kunna grundas på nytillkomna säkerhetsskäl, t.ex. om det skulle visa sig att säkerhetsanordningarna på grund av nya erfarenheter eller ny forskning framstår som otillräckliga, skulle det kunna stämma med uttalanden i motiven till kärntekniklagen och tidigare gällande ersättningsprinciper att avböja ett ersättningskrav. Kraftföretaget i fråga skulle emellertid kunna göra gällande att grundlagens ersättningsbestämmelse, såsom nyare och av högre dignitet än motivuttalanden och några allmänna rättsprinciper av osäker innebörd, tar över. I brist på ersättningsbestämmelse i särskild lag finns det risk för att enbart grundlagens bestämmelse slår igenom, med ett resultat som inte har varit avsett.

Det torde således stå klart att man med anledning av främst grundlagsbestämmelsens nya utformning bör införa en ersättningsregel i lag om man alls överväger att ändra förutsättningarna för att återkalla ett tillstånd; detta gäller oavsett om det blir någon allmän avveckling av kärnkraften eller inte.

Det kan i och för sig tyckas osäkert om 2 kap. 18 § RF är tillämplig på återkallelser av aktuella slags tillstånd. Det lär dock finnas anledning att undvika tidsödande och kostsamma processer härom. Dessutom ställer Europakonventionen, som är tillämplig, vissa krav på lagstiftning i fråga om såväl ingrepp som ersättning. En reglering av ersättningsfrågan bör således under alla förhållanden ske i lag och grunderna för ersättningens beräkning bör anges i denna lag.

I sammanhanget kan nämnas att tillståndshavaren Vattenfall AB inte bör särbehandlas i lagstiftningen. Vattenfall AB får därmed i princip samma rätt till ersättning som övriga tillståndshavare. Huruvida Vattenfall AB skall framställa något anspråk på ersättning eller inte kan staten, i egenskap av ensam ägare, bestämma.

4.6 Hur bör en ersättningsregel utformas

Vid återkallelse av renodlade säkerhetsskäl bör rätten till ersättning kunna inskränkas till fall där de omständigheter som grundar den otillräckliga säkerheten var kända redan när tillståndet gavs, fast riskerna då inte bedömdes som oacceptabla. Ersättning bör således kunna vägras vid återkallelse på grund av nytillkomna eller nyupptäckta risker. Detta bör vara förenligt med 2 kap. 18 § RF. Den ståndpunkten kan motiveras med att även om tillståndshavaren i princip skulle ha rätt till ersättning, man vid beräkningen bör utgå från antagandet att han skulle ha drivit

verksamheten på ett lagligt sätt om den inte hade stoppats. En tillståndshavare bör nämligen inte kunna få kompensation för den förlust han lider på grund av att han hindras att driva en verksamhet på ett sätt som inte är förenligt med lagstiftningen på området. Detta skulle vara fallet om det visade sig att driften är så riskabel att den inte kan tillåtas. Svårare är dock att i andra situationer vägra ersättning för kostnader som tillståndshavaren har lagt ned i verksamheten i tilltro till tillståndet.

Hur förlusten i det enskilda fallet faktiskt kommer att se ut (vilka skadeposter som kan bli aktuella och deras storlek) är svårt att förutse. De ekonomiska konsekvenserna av en avveckling av kärnkraften kan komma att bli olika för de berörda kraftföretagen; de kan ha olika möjligheter att anpassa sig, beroende på bl.a. att de har olika stora andelar kärnkraft i sin produktionskapacitet. En avveckling kan således påverka de berörda företagens inbördes konkurrenskraft och ställning på elmarknaden.

På kort sikt kan företaget ersätta produktionsbortfall genom att öka produktionen i andra anläggningar eller genom att köpa el från andra kraftföretag. Här kan man tänka sig att produktionskostnaden respektive kostnaden för inköp blir högre än produktionskostnaden idag för kärnkraftsproducerad el. Företagen kan dock få svårt att, på en konkurrensutsatt elmarknad, ta ut ett högre pris av sina kunder. Elpriset kan emellertid kanske komma att höjas generellt på ett sätt som minskar förlusten. En sådan utveckling kan å andra sidan tänkas gynna företag som kan producera el till låg kostnad och därigenom medföra högre vinster i dessa företag. På längre sikt måste kärnkraftsföretagen sannolikt - om de inte lämnar marknaden eller minskar sin marknadsandel - täcka bortfallet genom nyinvesteringar. I allt väsentligt torde kunna sägas att förlusten för kraftföretagen kommer att bestå i merkostnader för alternativ kraftproduktion. Hur dessa merkostnader kan tänkas se ut i en osäker framtid är dock svårt att ha någon uppfattning om.

Man kan tänka sig en ersättningsregel grundad på kostnader som innehavaren lagt ned på anläggningen och verksamheten i övrigt men som efter ett förbud mot fortsatt drift blir onyttiga (vilket inte är fallet i den mån anläggningen m.m. kan användas till andra ändamål), direkta merkostnader för omstrukturering av verksamheten (t.ex. omskolning av personal till andra arbetsuppgifter) och utebliven vinst i viss utsträckning. Man kan alternativt tänka sig en ersättningsregel avseende skäligen del av merkostnaden för alternativ kraftproduktion.

Möjligen kan man tänka sig begränsningar av ersättningen

beträffande vissa investeringar som skulle ha genererat vinst, som kan antas belöpa på tiden efter år 2010. En sådan begränsning skulle kunna motiveras med att tillståndshavaren inte kunnat ha några rimliga, legitima förväntningar på att få fortsätta driften därefter.

I detta sammanhang kan nämnas att regeringen, i samband med att man övervägde att genomföra ett förbud mot s.k. ersättningsinvesteringar i kärnkraftverk, fann att ett sådant förbud inte borde genomföras, eftersom det var alltför svårt att särskilja investeringar vars enda syfte är att förlänga livslängden från säkerhetshöjande investeringar. Departementschefen uttalade härvid (prop. 1992/93:98 s. 21): Jag vill i detta sammanhang påpeka att beslutet om en omställning av energisystemet och kärnkraftens avveckling står fast, vilket framgår av riksdagens senaste energipolitiska beslut. Om en tillståndshavare väljer att företa en investering som medför en förlängning av den tekniska livslängden för en kärnkraftsreaktor, dvs. den tid då anläggningen kan drivas med full säkerhet, måste han därför kalkylera med risken att verksamheten inte kan bedrivas under hela denna tid. - Någon lagändring avseende ersättningsinvesteringar skedde inte. Det angivna regeringsuttalandet kan därför knappast tillmätas större vikt än såsom ett uttryck för regeringens uppfattning om rättsläget.

Mot ett resonemang som det ovan förda kan anmärkas att tillståndshavarna, så länge meddelade tillstånd gäller, har förutsatts driva verksamheten i full skala. Resonemanget torde därför ha betydelse endast om de investeringar, för vilka ersättningsrätten begränsas, kan urskiljas såsom tillkomna endast med sikte på tiden efter år 2010.

Om det nu vidtas en lagändring som tillåter senare åtgärder, t.ex. att regeringen ges rätt att i framtiden återkalla tillstånd, bör en ersättningsregel i allt fall kunna föreskriva att ersättning inte skall utgå, alternativt skall utgå bara om det finns särskilda skäl för det, beträffande sådana investeringar som tillståndshavaren företar efter lagändringen. Om det införs en sådan laglig möjlighet till åtgärder, kan en tillståndshavare nämligen inte, på samma sätt som hittills, hävda att han härefter har kunnat förlita sig på tillståndet. Undantag bör dock göras för investeringar som skall tillgodose säkerhetskrav under anläggningens återstående drifttid.

Det kan i och för sig tyckas rimligt att knyta storleken på ersättningen till den tid som återstår från reaktorns tagande ur drift till dess att den ändå, på frivillig basis, hade fått tas ur drift. Det kan dock finnas skäl att undvika att ställa upp någon tidsgräns i en ersättningsregel (jfr 1988 års förslag). En sådan tidsgräns får oundvikligen en koppling till livslängdsbegreppet och kommer att tas till intäkt för och kunna angripas som ett ställningstagande härtill. Det bör

rimligen kunna överlåtas på tillståndshavaren att visa sin skada även i detta avseende.

Ju mer precisa reglerna om vilken ersättning som skall utgå och hur den skall beräknas kan göras, desto säkrare hållpunkter kommer reglerna att ge för såväl staten och kraftföretagen som de domstolar som kan tänkas till sist få bestämma ersättningen. Det kommer dock att bli svårt att utforma en preciserad regel om den förlust som bör respektive inte bör ersättas. Begrepp som nedlagda kostnader och utebliven vinst är t.ex. ganska oklara. För att i möjligaste mån undvika oklarheter och oönskade konsekvenser bör i vart fall en lagregel som anknyter till sådana begrepp kommenteras närmare i motiven. Några remissinstanser invände också mot 1988 års förslag att de ersättningsbelopp som kan komma i fråga är av sådan storlek att det inte är rimligt att på domstolarna överlåta en precisering av grunderna för beräkningen. En sådan ordning ansågs inte heller tillfredsställande ur rättssäkerhets-synpunkt.

I motiven bör anges att tillståndshavaren har bevisbördan för påstådd förlust. Vidare bör i motiven betonas att allmänna ersättningsrättsliga principer gäller, t.ex. i fråga om att ersättning inte skall utgå om tillståndshavaren kunnat begränsa sin skada eller om han kan kompensera sig på annat sätt än genom ersättning.

4.7 Kreditgivarnas intressen

Expropriationslagstiftningen innehåller bestämmelser om skydd för de borgenärer, som har panträtt i den fastighet som blir föremål för expropriation. Enligt 5 kap. 25 § andra stycket ExL får således löseskilling och intrångsersättning i ett expropriationsmål, oberoende av parternas yrkanden, i princip inte sättas lägre än vad reglerna om expropriationsersättning stadgar när fastigheten besväras av inteckning. Regeln har dock förenats med en oskadlighetsprövning.

Enligt 34 § NVL skall, i de fall där ersättning utgår, denna nedsättas hos länsstyrelsen om fastigheten undergått sådan värdeminskning att den inte kan antas utgöra full säkerhet för borgenär med panträtt i fastigheten. Om borgenär lider förlust till följd av att nedsättning inte har skett, har han rätt till ersättning av staten eller kommunen. Detsamma gäller om han lider förlust genom att ersättningen blivit för lågt beräknad och ersättningen av någon anledning inte har blivit prövad av domstol.

Enligt 9 kap. 12 § andra stycket vattenlagen har även annan än den tillståndshavare som omfattas av omprövning rätt till ersättning för den skada som omprövningen medför.

Enligt 54 § lagen (1927:77) om försäkringsavtal gäller att försäkring av egendom, där annat inte framgår av omständigheterna, anses gälla till förmån för bl.a. panthavare, som har intresse av att egendomens värde inte minskas eller går förlorat. Enligt 58 § samma lag har innehavare av panträtt, även om fordringen inte är förfallen till betalning, framför ägaren rätt att ur utfallande ersättningsbelopp utfå sin fordran, såvida ägaren inte på annat sätt garanterar honom hans rätt. I 86 § finns vidare en bestämmelse till skydd för borgenär med panträtt i försäkrad fastighet vid större brandskador.

I 1988 års promemoria uppmärksammades inte de problem som vid en avveckling kan uppkomma för kreditgivarna. I några remissyttranden framfördes att innehavare av panträtt i kraftverksfastighet och i förekommande fall av företagshypotek borde ges företrädesrätt till sådan ersättning som kunde bli följden av förslaget.

Utbyggnaden av de svenska kärnkraftverken har finansierats huvudsakligen genom extern upplåning. Som framgår ovan finns det exempel på att lagstiftaren i olika ersättningsrättsliga sammanhang har försökt tillgodose även kreditgivares intressen. Om en lagstiftning om avveckling av kärnkraften och ersättning till tillståndshavarna övervägs, bör inom ramen för det fortsatta arbetet rimligen också övervägas i vad mån och hur kreditgivarnas intressen kan tillgodoses.

5 Berörda frågors behandling i vissa andra länder

Åtgärder mot kärnkraften har diskuterats och även vidtagits också i andra länder. I många länder råder således ett s.k. kärnkraftsmoratorium, innebärande att ytterligare reaktorer inte får tas i drift. Reaktorer utomlands har också tagits ur drift av olika skäl. I många fall har det varit fråga om prototyper eller forskningsreaktorer. I några fall har reaktorerna tagits ur drift av ekonomiska skäl, antingen för att de inte har bedömts vara tillräckligt lönsamma eller för att förnyade tillståndsprocedurer m.m. har ansetts som alltför kostsamma. I några länder har man också från det allmännas sida ingripit mot redan byggda reaktorer, varav några har varit i drift.

Jämförelser i rättsliga hänseenden med andra länder är dock inte alltid relevanta, eftersom olika länder har olika lagregleringar och rättsliga traditioner. Reglerna om egendomsskydd har således fått olika utformning i olika rättsordningar. I USA har reaktorer (bl.a. Rancho Seco) stängts av såväl ekonomiska som politiska skäl, i några fall efter lokala folkomröstningar. Förhållandena i USA är dock så olikartade dem i Sverige att några slutsatser av intresse för de rättsliga frågornas behandling i Sverige inte kan dras.

Internationella jämförelser kan således sällan ge någon vägledning för en undersökning av vad som kan antas gälla i Sverige. Samtidigt präglas även juridiken av en ökande internationalisering, inte minst på områden som behandlas i internationella konventioner.

Såsom ovan har framgått är det svårt att säkert säga vad Europakonventionen ställer för krav på intresseavvägningen när det gäller ingrepp mot kärnteknisk verksamhet. Konventionsorganen har inte prövat något mål avseende sådana ingrepp än. Det skulle emellertid vara av intresse om det i något annat europeiskt land hade prövats om avvecklingsåtgärder eller liknande har varit förenliga med Europakonventionens krav. I många fall har dock avställda reaktorer varit statligt ägda, varför en prövning av rätten till ersättning inte har kommit att aktualiseras. I några fall har det dock funnits anledning att

vidare undersöka frågornas behandling i andra länder. De resultat av denna undersökning som redovisas nedan är i huvudsak baserade på uppgifter som förmedlats av de svenska ambassaderna i respektive land. Såvitt gäller Österrike har också de angivna domarna tagits fram.

I *Tyskland* ställdes alla reaktorer i f.d. Östtyskland, bland dem Greifswalds, av enligt beslut av parlamentet efter återföreningen. Dessa reaktorer var dock statligt ägda. Även i f.d. Västtyskland har reaktorer ställts av, varav de flesta har varit äldre forskningsreaktorer. I något fall har ett tidigare statligt stöd dragits in, varefter industrin har avstått från ytterligare investeringar i reaktorn. Följden har blivit att reaktorn har ställts av. Härutöver har två reaktorer med privata ägarintressen tagits ur drift. Kärnkraftverket Lingen - ett äldre verk - ställdes av på grund av att säkerhetskraven inte ansågs uppfyllda. Staten krävde att verket skulle rustas upp. Ägarna valde att i stället lägga ned Lingen. Kärnkraftverket Mühlheim-Kärlich ställdes av på grund av oklarheter i fråga om bygglov. Myndigheterna hade i något avseende hanterat bygglovsärendet felaktigt. Eftersom något giltigt bygglov inte fanns för verket, ansågs driften inte laglig. Ägarna har framställt skadeståndsanspråk mot det allmänna. Grunden för anspråket är dock myndigheternas felaktiga hantering av bygglovsärendet och inte själva avställningen av verket. Tvisten handläggs på delstatsnivå och det beräknas ta flera år innan frågan är löst.

I *Nederländerna* har Borssele (som är det enda kommersiella kärnkraftverket i Nederländerna) drifttillstånd till år 2004. Frågan om driften av Borssele har varit och är kontroversiell. En begäran om förlängning av drifttillståndet till år 2007 har tidigare avslagits. Finansministeriet har uppgett att frågan om förlängning kommer att prövas med hänsyn till gällande säkerhetskrav i samband med att tillståndstiden löper ut och att det för närvarande inte finns några planer på en stängning av Borssele.

I *Österrike* hölls den 5 november 1978 en folkomröstning i frågan huruvida man skulle tillåta kärnkraft för fredliga ändamål. Utfallet blev, med ett 64-procentigt valdeltagande, 50, 5 procent nej och 49, 5 procent ja. Som ett resultat av folkomröstningen antog parlamentet den 15 december 1978 den s.k. kärnkraftförbudslagen (Atomsperrgesetz). Genom denna lag förbjöds dels byggande av nya kärnkraftverk, dels tagande i drift av redan byggda verk. I det sistnämnda hänseendet kom lagen att träffa kärnkraftverket Zwentendorf, vilket var klart att ta i drift men som ännu inte hade fått drifttillstånd. Verket ägdes av ett bolag med övervägande statliga, men även delstatliga och kommunala, intressen. Bolaget riktade ersättningsanspråk mot staten. Atomsperrgesetz innehöll inte någon regel om rätt till ersättning.

Två av de domstolar, som prövade ägarbolagets anspråk på ersättning av staten, yrkade att författningsdomstolen skulle upphäva 1 § i Atomsperrgesetz. I båda fallen ogillade författningsdomstolen yrkandena. Författningsdomstolen var i sin prövning bunden av de yrkande domstolarnas ursprungliga argumentation, vilken till stor del handlade om huruvida Atomsperrgesetz innebar någon osaklig särbehandling och därigenom stred mot likhetsprincipen. I det senare av de två målen vid författningsdomstolen meddelades dom den 20 mars 1986. I det målet uttalade sig domstolen endast om Atomsperrgesetz innebar någon osaklig särbehandling av ägarbolaget, vilket inte ansågs vara fallet. I den tidigare domen, som meddelades den 16 december 1983, behandlade författningsdomstolen bl.a. frågan om Atomsperrgesetz var förenlig med egendomsskyddet enligt österrikisk rätt.

Den österrikiska grundlagsregel som främst diskuterades (Art. 5 StGG) anger endast att egendom är okränkbar och att expropriation mot ägarens vilja kan ske bara i de fall och på det sätt som anges i lag. Denna regel, som är den närmaste motsvarighet till 2 kap. 18 § RF som finns i österrikisk grundlag, nämner inget om vare sig ersättning eller rådighetsinskränkningar. Författningsdomstolen konstaterade att det ur den angivna regeln inte kunde härledas något tvång att betala ersättning vare sig vid expropriation eller rådighetsinskränkningar. Domstolen uttalade också att det inte var fråga om expropriation, eftersom någon förmögenhetsöverföring inte hade ägt rum (rätt till ersättning vid expropriation fanns enligt vanlig lag). Författningsdomstolen konstaterade vidare att det inte fanns någon bestämmelse om rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar. Författningsdomstolen fann också att rådighetsinskränkningen uppfyllde kravet på allmänt intresse i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Härvid hänvisade domstolen till att Atomsperrgesetz hade till syfte att, med hänsyn till den rädsla för kärnkraft som fanns hos delar av befolkningen, fastställa att samhällets energiproduktion skall ske genom produktionssätt som är mindre miljöfarliga än kärnklyvning.

Som synes var den österrikiska grundlagsregleringen av egendomsrätten betydligt mindre långtgående än den nuvarande svenska. Europakonventionens betydelse behandlades enbart med hänsyn till kravet på allmänt intresse. Att författningsdomstolen inte behandlade Europakonventionens betydelse för ersättningsfrågan kan ha berott på dels att det inte påkallades av den yrkande domstolen, dels att Europadomstolen vid denna tid ännu inte hade meddelat några domar av betydelse för frågan.

Av redogörelsen ovan torde framgå att undersökningen av berörda frågors behandling i andra länder inte har kunnat ge någon vägledning för hur de rättsliga frågorna bör behandlas vid en avveckling av kärnkraften i Sverige.

6 Övrigt

I en avvecklingslagstiftning bör observeras de bestämmelser som reglerar frågan om ansvaret för det använda kärnbränslet och kärnavfallet (10 och 14 §§ kärntekniklagen). Även frågan om framtida kostnader för slutförvaring av använt kärnbränsle m.m. enligt finansieringslagen bör uppmärksammas. Det bör övervägas om det är lämpligt att någon samordning av frågorna sker i en avvecklingslagstiftning.

I 1988 års promemoria föreslogs att talan om ersättning skulle väckas vid Stockholms tingsrätt inom tre år från beslutet om återkallelse av tillståndet, vid äventyr att tillståndshavaren annars förlorade sin rätt. Vad gäller frågan om vid vilken domstol talan om ersättning skall väckas och inom vilken tid detta skall ske, bör en lagstiftning kunna bygga i huvudsak på 1988 års förslag. Fristen för att väcka talan bör anpassas till förutsättningen att ersättningsfrågan i första hand, liksom i tidigare fall, bör försöka lösas genom förhandlingar mellan staten och berörda kraftföretag. Likaså bör i regeln kunna anges, utan att detta påverkar fristen för att väcka talan, att om en överenskommelse inte dessförinnan träffas, skall talan väckas inom viss angiven tid. Det bör vidare övervägas om inte fristen bör knytas till tidpunkten för reaktorns faktiska tagande ur drift snarare än tidpunkten för återkallelsen av tillståndet.

Översikt över vissa av regeringens beslut avseende tillstånd till kärnteknisk verksamhet

För de aktuella tolv reaktorerna (Studsvik och Ågesta utesluts här) gavs de ursprungliga tillstånden under tidsperioden den 1 april 1966 - den 20 maj 1976. Några tidsbegränsningar uppställdes inte i dessa tillstånd. Regeringen har beträffande de 12 reaktorerna beslutat bl.a. följande.

Barsebäck 1

- Den 6 februari 1970 fick Sydsvenska Värmekraftaktiebolaget (härefter SVAB) tillstånd, enligt 1 och 2 §§ atomenergilagen, att på i ansökan angiven plats uppföra, inneha och driva en atomreaktor.
- Den 15 oktober 1981 föreskrev regeringen, med stöd av 4 § atomenergilagen, som villkor för fortsatt tillstånd att driva kärnkraftsblocken Barsebäck 1 och 2, att åtgärder för filtrerad ventilation av reaktorinneslutningarna skulle vidtas.
- Den 17 oktober 1985 lämnade regeringen SVAB tillstånd enligt 5 § kärntekniklagen att, utöver vad som omfattades av tidigare tillståndsbeslut, inneha och driva reaktorn med en termisk effekt om 1 800 MW (effekthöjning).

Barsebäck 2

- Den 16 juni 1972 fick SVAB tillstånd, enligt 1 och 2 §§ atomenergilagen, att på i ansökan angiven plats uppföra, inneha och driva ett andra aggregat i Barsebäcks kraftstation.
- Den 22 december 1977 fick SVAB laddningstillstånd. Regeringen föreskrev, med stöd av 4 § atomenergilagen och med ändring av tillståndet den 16 juni 1972, att reaktorn inte fick drivas efter utgången av år 1979 utan särskilt tillstånd av regeringen (tidsbegränsningen motsvarade den tid för vilken SVAB hade träffat avtal med COGEMA). Regeringen gav i beslutet anvisningar om när ny ansökan om fortsatt drift skulle göras och om vilken utredning som skulle föreläggas i samband därmed.
- Den 21 juni 1979 fick SVAB tillstånd till fortsatt drift efter utgången av år 1979. Till stöd för ansökningen hade SVAB åberopat ett nytt

upparbetsavtal avseende 1980-talet. Regeringen föreskrev, med stöd av 4 § atomenergilagen och med ändring av tidigare meddelade tillstånd, att reaktorn inte fick drivas efter utgången av år 1990 utan särskilt tillstånd av regeringen. Regeringen gav i beslutet anvisningar om när ny ansökan om fortsatt drift skulle göras och om vilken utredning som skulle föreläggas i samband därmed.

- Den 15 oktober 1981 föreskrev regeringen, med stöd av 4 § atomenergilagen, som villkor för fortsatt tillstånd att få driva kärnkraftsblocken Barsebäck 1 och 2, att åtgärder för filtrerad ventilation av reaktorinneslutningarna skulle vidtas.

- Den 17 oktober 1985 lämnade regeringen SVAB tillstånd, enligt 5 § kärntekniklagen, att, utöver vad som omfattades av tidigare tillståndsbeslut, inneha och driva reaktorn med en termisk effekt om 1 800 MW (effekthöjning).

- Den 12 december 1985 lämnade regeringen, med stöd av 7 § kärntekniklagen och med ändring av beslutet den 21 juni 1979, SVAB tillstånd att driva reaktorn längst intill utgången av år 2010.

Forsmark 1

- Den 19 november 1971 lämnade regeringen Statens vattenfallsverk tillstånd, enligt 1 och 2 §§ atomenergilagen, att på i ansökan angiven plats uppföra, inneha och driva en atomreaktor.

- Den 24 november 1977 medgav regeringen överföring av tillståndet på Forsmarks kraftgrupp AB (FKA).

- Den 21 juni 1979 gav regeringen FKA tillstånd, enligt 2 § andra stycket 1 villkorslagen, att tillföra Forsmark 1 kärnbränsle. Regeringen föreskrev, med stöd av 4 § atomenergilagen och med ändring av tillståndet den 19 november 1971, att Forsmark 1 inte fick drivas efter utgången av år 1990 utan särskilt tillstånd av regeringen. Regeringen gav i beslutet anvisningar om när ny ansökan om fortsatt drift skulle göras och om vilken utredning som skulle föreläggas i samband därmed samt erinrade om rådrumslagen. Till stöd för ansökan låg bl.a. avtal med COGEMA avseende använt kärnbränsle t.o.m. år 1990.

- Den 12 december 1985 gav regeringen, med stöd av 7 § kärntekniklagen och med ändring av beslutet den 21 juni 1979, FKA tillstånd att driva Forsmark 1 längst intill utgången av år 2010 (FKA hade ansökt om att tidsbegränsningen skulle upphävas).

- Den 27 februari 1986 föreskrev regeringen, med stöd av 8 §

kärntekniklagen, kompletterande villkor för driften av Forsmark 1, 2 och 3 (i samband med riktlinjer och åtgärder för att begränsa utsläppen vid svåra reaktorhaverier).

- Den 27 februari 1986 lämnade regeringen FKA tillstånd att, utöver vad som omfattades av tidigare tillståndsbeslut, driva var och en av reaktorerna i blocken 1 och 2 i Forsmarks kraftstation med en termisk effekt om 2 928 MW (effekthöjning).

Forsmark 2

- Den 12 oktober 1973 lämnade regeringen FKA tillstånd, enligt 1 och 2 §§ atomenergilagen, att på i ansökan angiven plats uppföra, inneha och driva en atomreaktor för ett andra aggregat i Forsmarks kraftstation.

- Den 10 april 1980 gav regeringen FKA tillstånd, enligt 2 § andra stycket 1 villkorlagen, att tillföra Forsmark 2 kärnbränsle. Regeringen föreskrev, med stöd av 4 § atomenergilagen och med ändring av tillståndet den 12 oktober 1973, att Forsmark 1 inte, utan särskilt tillstånd av regeringen, fick drivas efter utgången av år 1986 eller den tidigare tidpunkt då 86 ton använt kärnbränsle tagits ut ur reaktorn. Regeringen gav i beslutet anvisningar om när ny ansökan om fortsatt drift skulle göras och om vilken utredning som skulle föreläggas i samband därmed samt erinrade om rådrumslagen. Till stöd för ansökan låg bl.a. ett avtal med COGEMA, vilket beräknades täcka behovet av upparbetningstjänster t.o.m. år 1986 (86 ton).

- Den 12 december 1985 gav regeringen, med stöd av 7 § kärntekniklagen och med ändring av beslutet den 10 april 1980, FKA tillstånd att driva Forsmark 2 längst intill utgången av år 2010 (FKA hade ansökt om att tidsbegränsningen skulle upphävas).

- Den 27 februari 1986 föreskrev regeringen, med stöd av 8 § kärntekniklagen, kompletterande villkor för driften av Forsmark 1, 2 och 3 (i samband med riktlinjer och åtgärder för att begränsa utsläppen vid svåra reaktorhaverier).

- Den 27 februari 1986 lämnade regeringen FKA tillstånd att, utöver vad som omfattades av tidigare tillståndsbeslut, driva var och en av reaktorerna i blocken 1 och 2 i Forsmarks kraftstation med en termisk effekt om 2 928 MW (effekthöjning).

Forsmark 3

- Den 20 maj 1976 lämnade regeringen FKA tillstånd, enligt 1 och 2 §§ atomenergilagen, att på i ansökan angiven plats uppföra, inneha och driva en atomreaktor ingående i ett tredje aggregat i Forsmarks kraftstation.
- Den 28 juni 1984 gav regeringen FKA tillstånd, enligt 6 § kärntekniklagen jämte 4 och 5 övergångsbestämmelserna till denna lag, att tillföra Forsmark 3 kärnbränsle. Regeringen föreskrev, med stöd av 7 § kärntekniklagen, att tillståndet att driva Forsmark 3 skulle gälla längst till utgången av år 2010.
- Den 27 februari 1986 föreskrev regeringen, med stöd av 8 § kärntekniklagen, kompletterande villkor för driften av Forsmark 1, 2 och 3 (i samband med riktlinjer och åtgärder för att begränsa utsläppen vid svåra reaktorhaverier).
- Den 30 mars 1989 lämnade regeringen FKA tillstånd att under tiden den 30 mars 1989 - 31 december 1994 inneha och driva Forsmark 3 vid en högsta uttagbar termisk effekt om 3 300 MW (effekthöjning).
- Den 22 december 1994 gav regeringen FKA tillstånd att under tiden den 1 januari 1995 - 31 december 1996, utöver vad som omfattades av tidigare tillståndsbeslut, inneha och driva Forsmark 3 vid en högsta uttagbar termisk effekt om 3 300 MW.

Oskarshamn 1

- Den 1 april 1966 lämnade regeringen Oskarshamnsverkets kraftgrupp aktiebolag (OKG) tillstånd, enligt 1 och 2 §§ atomenergilagen, att uppföra, inneha och driva en för Oskarshamnsverket avsedd atomreaktor.
- Den 27 februari 1986 föreskrev regeringen, med stöd av 8 § kärntekniklagen, kompletterande villkor för driften av Oskarshamn 1, 2 och 3 (i samband med riktlinjer och åtgärder för att begränsa utsläppen vid svåra reaktorhaverier).

Oskarshamn 2

- Den 26 september 1969 lämnade regeringen OKG tillstånd, enligt 1 och 2 §§ atomenergilagen, att uppföra, inneha och driva en andra för Oskarshamnsverket avsedd atomreaktor.

- Den 11 november 1982 gav regeringen OKG tillstånd att, utöver vad som omfattades av tidigare tillståndsbeslut, inneha och driva kärnreaktorn ingående i det andra aggregatet i Oskarshamnsverket med en termisk effekt om 1 800 MW (effekthöjning).
- Den 27 februari 1986 föreskrev regeringen, med stöd av 8 § kärntekniklagen, kompletterande villkor för driften av Oskarshamn 1, 2 och 3 (i samband med riktlinjer och åtgärder för att begränsa utsläppen vid svåra reaktorhaverier).

Oskarshamn 3

- Den 6 september 1974 lämnade regeringen OKG aktiebolag tillstånd, enligt 1 och 2 §§ atomenergilagen, att uppföra, inneha och driva en atomreaktor ingående i ett tredje aggregat i Oskarshamnsverket.
- Den 28 juni 1984 gav regeringen OKG tillstånd, enligt 6 § kärntekniklagen jämte 4 och 5 övergångsbestämmelserna till denna lag, att tillföra Oskarshamn 3 kärnbränsle. Regeringen föreskrev, med stöd av 7 § kärntekniklagen, att tillståndet att driva Oskarshamn 3 skulle gälla längst till utgången av år 2010.
- Den 27 februari 1986 föreskrev regeringen, med stöd av 8 § kärntekniklagen, kompletterande villkor för driften av Oskarshamn 1, 2 och 3 (i samband med riktlinjer och åtgärder för att begränsa utsläppen vid svåra reaktorhaverier).
- Den 30 mars 1989 gav regeringen OKG tillstånd att under tiden den 30 mars 1989 - 31 december 1994, utöver vad som omfattades av tidigare tillståndsbeslut, inneha och driva Oskarshamn 3 vid en högsta uttagbar termisk effekt om 3 300 MW (effekthöjning).
- Den 22 december 1994 gav regeringen OKG tillstånd att under tiden den 1 januari 1995 - 31 december 1996, utöver vad som omfattades av tidigare tillståndsbeslut, inneha och driva Oskarshamn 3 vid en högsta uttagbar termisk effekt om 3 300 MW.

Ringhals 1

- Den 6 juni 1968 lämnade regeringen Statens vattenfallsverk tillstånd, enligt 1 och 2 §§ atomenergilagen, att uppföra, inneha och driva en för Ringhals kraftstation avsedd atomreaktor. Regeringen föreskrev att uppförandet av reaktorn inte fick påbörjas förrän regeringen godkänt dess närmare utformning och meddelat ytterligare villkor för tillståndet.
- Den 21 mars 1969 godkände regeringen reaktorns utformning och meddelade vissa villkor.

- Den 27 februari 1986 föreskrev regeringen, med stöd av 8 § kärntekniklagen, kompletterande villkor för driften av Ringhals 1, 2, 3 och 4 (i samband med riktlinjer och åtgärder för att begränsa utsläppen vid svåra reaktorhaverier).
- Den 30 mars 1989 lämnade regeringen Statens vattenfallsverk tillstånd att under tiden den 30 mars 1989 - 31 december 1994, utöver vad som omfattades av tidigare tillståndsbeslut, inneha och driva Ringhals 1 med en högsta uttagbar termisk effekt om 2 500 MW (effekthöjning).
- Den 16 juni 1994 beviljade regeringen Vattenfall AB:s ansökan om att få träda i Statens vattenfallsverk ställe vad gäller tillstånden för Ringhals 1, 2, 3 och 4. Regeringen erinrade om att Vattenfall AB därmed övertog Statens vattenfallsverk skyldigheter enligt 10 § kärntekniklagen samt om att de villkor som knutits till tillstånden för reaktorerna gäller tills vidare.
- Den 22 december 1994 lämnade regeringen Vattenfall AB tillstånd att under tiden den 1 januari 1995 - 31 december 1996, utöver vad som omfattades av tidigare tillståndsbeslut, inneha och driva Ringhals 1 med en högsta uttagbar termisk effekt om 2 500 MW.

Ringhals 2

- Den 9 juli 1970 lämnade regeringen Statens vattenfallsverk tillstånd, enligt 1 och 2 §§ atomenergilagen, att uppföra, inneha och driva reaktorn.
- Den 27 februari 1986 föreskrev regeringen, med stöd av 8 § kärntekniklagen, kompletterande villkor för driften av Ringhals 1, 2, 3 och 4 (i samband med riktlinjer och åtgärder för att begränsa utsläppen vid svåra reaktorhaverier).
- Den 20 mars 1986 medgav regeringen Statens vattenfallsverk att upphandla materiel att användas vid byte av ånggeneratorerna i Ringhals 2.
- Den 20 mars 1986 föreskrev regeringen, med stöd av 7 och 8 §§ kärntekniklagen och med ändring av tillståndet den 9 juli 1970, dels att Ringhals 2 inte fick drivas rutinmässigt utan särskilt tillstånd av regeringen efter det att nya ånggeneratorer hade installerats, dels att, om tillstånd till fortsatt drift med nya ånggeneratorer skulle komma att lämnas, detta skulle begränsas att gälla till utgången av år 1995. Anvisningar gavs om när en ansökan för fortsatt drift avseende tiden efter 1995 skulle göras och om vilken utredning som skulle föreläggas.

I skälen för beslutet fann regeringen att, med hänsyn till ingreppets beskaffenhet från säkerhetssynpunkt (bytet av ånggeneratorerna avsågs) och till att ny säkerhetsgranskning skulle göras omkring år 1993, tillståndet att driva Ringhals 2 borde begränsas i två avseenden. Vad gäller tidsbegränsningen till år 1995 sades att den motiverades av att en ny säkerhetsgranskning då skulle ha genomförts. Vidare uttalade regeringen: "Tillstånd kommer att ges till fortsatt drift av reaktorn, om säkerhetsförhållandena medger det."

- Den 15 mars 1990 lämnade regeringen, med stöd av 7 och 8 §§ kärntekniklagen, Statens vattenfallsverk tillstånd till fortsatt drift av Ringhals 2. Tillståndet angavs gälla till utgången av år 1995. Regeringen gav vidare Statens vattenfallsverk tillstånd att, utöver vad som omfattades av beslutet den 9 juli 1970, inneha och driva Ringhals 2 med en högsta uttagbar termisk effekt om 2 660 MW (effekthöjning).

- Den 16 juni 1994 beviljade regeringen Vattenfall AB:s ansökan om att få träda i Statens vattenfallsverk ställe vad gäller tillstånden för Ringhals 1, 2, 3 och 4. Regeringen erinrade om att Vattenfall AB därmed övertog Statens vattenfallsverk skyldigheter enligt 10 § kärntekniklagen samt om att de villkor som knutits till tillstånden för reaktorerna gäller tills vidare.

- Den 19 oktober 1995 lämnade regeringen, med stöd av 8 § kärntekniklagen, Vattenfall AB tillstånd till fortsatt drift av Ringhals 2. Reaktorn får drivas med en högsta uttagbar termisk effekt om 2 660 MW. Tillståndet gäller t.o.m. den 30 juni 1997.

Ringhals 3

- Den 26 april 1972 lämnade regeringen Statens vattenfallsverk tillstånd, enligt 1 och 2 §§ atomenergilagen, att uppföra, inneha och driva reaktorn.

- Den 21 juni 1979 gav regeringen Statens vattenfallsverk tillstånd, enligt 2 § andra stycket 1 villkorlagen, att tillföra Ringhals 3 kärnbränsle. Regeringen föreskrev, med stöd av 4 § atomenergilagen och med ändring av tillståndet den 26 april 1972, att Ringhals 3 inte, utan särskilt tillstånd av regeringen, fick drivas efter utgången av år 1990. Regeringen gav i beslutet anvisningar om när ny ansökan om fortsatt drift skulle göras och om vilken utredning som skulle föreläggas i samband därmed.

- Den 12 december 1985 gav regeringen, med stöd av 7 § kärntekniklagen och med ändring av beslutet den 21 juni 1979, Statens vattenfallsverk tillstånd att driva Ringhals 3 längst intill utgången av år

2010 (Statens vattenfallsverk hade ansökt om att tidsbegränsningen skulle upphävas).

- Den 27 februari 1986 föreskrev regeringen, med stöd av 8 § kärntekniklagen, kompletterande villkor för driften av Ringhals 1, 2, 3 och 4 (i samband med riktlinjer och åtgärder för att begränsa utsläppen vid svåra reaktorhaverier).

- Den 16 juni 1994 beviljade regeringen Vattenfall AB:s ansökan om att få träda i Statens vattenfallsverk ställe vad gäller tillstånden för Ringhals 1, 2, 3 och 4. Regeringen erinrade om att Vattenfall AB därmed övertog Statens vattenfallsverk skyldigheter enligt 10 § kärntekniklagen samt om att de villkor som knutits till tillstånden för reaktorerna gäller tills vidare.

Ringhals 4

- Den 26 oktober 1973 lämnade regeringen Statens vattenfallsverk tillstånd, enligt 1 och 2 §§ atomenergilagen, att uppföra, inneha och driva reaktorn.

- Den 10 april 1980 gav regeringen Statens vattenfallsverk tillstånd, enligt 2 § andra stycket 1 villkorlagen, att tillföra Ringhals 4 kärnbränsle. Regeringen föreskrev, med stöd av 4 § atomenergilagen och med ändring av tillståndet den 26 oktober 1973, att Ringhals 4 inte, utan särskilt tillstånd av regeringen, fick drivas efter utgången av år 1986 eller den tidigare tidpunkt då 59 ton använt kärnbränsle tagits ut ur reaktorn. Regeringen gav i beslutet anvisningar om när ny ansökan om fortsatt drift skulle göras och om vilken utredning som skulle föreläggas i samband därmed. Till stöd för ansökan låg bl.a. ett avtal med COGEMA, vilket beräknades täcka behovet av uppdragsstjänster t.o.m. år 1986 (59 ton).

- Den 12 december 1985 gav regeringen, med stöd av 7 § kärntekniklagen och med ändring av beslutet den 10 april 1980, Statens vattenfallsverk tillstånd att driva Ringhals 4 längst intill utgången av år 2010 (Statens vattenfallsverk hade ansökt om att tidsbegränsningen skulle upphävas).

- Den 27 februari 1986 föreskrev regeringen, med stöd av 8 § kärntekniklagen, kompletterande villkor för driften av Ringhals 1, 2, 3 och 4 (i samband med riktlinjer och åtgärder för att begränsa utsläppen vid svåra reaktorhaverier).

- Den 16 juni 1994 beviljade regeringen Vattenfall AB:s ansökan om att

få träda i Statens vattenfallsverk ställe vad gäller tillstånden för Ringhals 1, 2, 3 och 4. Regeringen erinrade om att Vattenfall AB därmed övertog Statens vattenfallsverk skyldigheter enligt 10 § kärntekniklagen samt om att de villkor som knutits till tillstånden för reaktorerna gäller tills vidare.

Sammanfattning av promemorian Ds 1997:14

Promemorian, som lades fram den 14 februari 1997, har utarbetats av en arbetsgrupp med företrädare för Justitiedepartementet, Närings- och handelsdepartementet, Finansdepartementet och Miljödepartementet. Promemorian innehåller ett förslag till lagstiftning om kärnkraftens avveckling.

Lagförslaget bygger på de överväganden som gjorts i Energikommissionens slutbetänkande Omställning av energisystemet (SOU 1995:139) samt underlagsbilaga 26 till detta betänkande, Rättsliga frågor i samband med kärnkraftens avveckling (intagen i SOU 1995:140). Denna underlagsbilaga är även fogad som bilaga till promemorian.

Lagförslaget innebär i huvudsak följande:

- Regeringen får inom i lagen givna ramar besluta att rätten att med stöd av tillstånd enligt kärntekniklagen driva en kärnkraftsreaktor för att utvinna kärnenergi skall upphöra att gälla vid en viss tidpunkt. Tillståndet, och de skyldigheter som är förknippade med detta, kvarstår i övrigt.
- Ett sådant beslut av regeringen ger rätt till ersättning av staten för förlusten. Ersättningsberättigade enligt lagen är tillståndshavare och ägare till fastighet som använts till kärnteknisk verksamhet. Kostnaderna för att avveckla och riva kärnkraftsanläggningar finansieras dock genom det system av avgiftsmedel och säkerheter som finansieringslagen tillhandahåller.
- Ersättningen bestäms huvudsakligen enligt expropriationsrättsliga principer och i den ordning som expropriationslagen anger. Detta innebär att ersättningstalan i princip handläggs som expropriationsmål och att expropriationslagens bestämmelser om nedsättning, fördelning och utbetalning av ersättning blir tillämpliga.
- Vissa särskilda förutsättningar tillämpas vid ersättningens bestämmande. Det skall antas att priset på högspänd el i Sverige inte ändras mer än vad som skulle ha skett utan en avveckling av kärnkraften enligt lagen. En kalkylränta om fem procentenheter skall användas vid diskontering av framtida driftsnetton. Slutligen skall det antas att kärnkraftsreaktors drifttid inte är längre än 40 år.
- Kärntekniklagen tillämpas i övrigt vad gäller drift och avveckling av verksamheten. Säkerhetsaspekter vid kärnteknisk verksamhet regleras inte i lagen om kärnkraftens avveckling. Den föreslagna lagen tillämpas således inte när tillstånd återkallas enligt kärntekniklagen.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om kärnkraftens avveckling

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om upphörande av rätten att driva en kärnkraftsreaktor för att utvinna kärnenergi till följd av den av riksdagen beslutade omställningen av energisystemet i Sverige.

Syftet med omställningen är att åstadkomma en ekologiskt och ekonomiskt hållbar energiförsörjning byggd på förnybara energislag. Omställningen skall genomföras på ett sätt som gör det möjligt att tillförsäkra svensk industri och samhället i övrigt el till internationellt konkurrenskraftiga priser.

2 § För kärnteknisk verksamhet m.m. finns bestämmelser i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

Uppkommer fråga om återkallelse av tillstånd enligt 15 § lagen om kärnteknisk verksamhet innan rätten att driva en kärnkraftsreaktor för att utvinna kärnenergi har upphört att gälla enligt föreliggande lag, skall återkallelsefrågan först prövas enligt lagen om kärnteknisk verksamhet.

3 § Rätten att med stöd av tillstånd enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet driva en kärnkraftsreaktor för att utvinna kärnenergi skall upphöra att gälla vid den tidpunkt som regeringen beslutar för varje reaktor.

4 § Beslut av regeringen enligt 3 § skall fattas med utgångspunkt i att kärnkraftsreaktorerna skall ställas av vid de tidpunkter som bäst gagnar syftet med omställningen av energisystemet och dess genomförande enligt 1 § andra stycket.

Vid avgörande av ordningen för tagande ur drift skall hänsyn tas till reaktorns geografiska läge. För varje reaktor skall i övrigt beaktas andra särskilda förhållanden såsom ålder och reaktortyp.

5 § Om rätten att driva en kärnkraftsreaktor för att utvinna kärnenergi upphör att gälla enligt denna lag, har tillståndshavare och ägare till fastighet som använts till kärnteknisk verksamhet rätt till ersättning av staten för förlusten.

6 § Vid bestämmande av ersättning enligt 5 § tillämpas 4 kap. expropriationslagen (1972:719) i den mån avvikande bestämmelser inte meddelas i denna lag.

Ersättning för värdeminskning av fastighet som har använts till kärnteknisk verksamhet lämnas som intrångsersättning.

7 § Vid bestämmande av ersättningen skall som särskilda förutsättningar gälla att

1. det skall antas att priset på högspänd el i Sverige vid lagens ikraftträdande inte har ändrats eller kommer att ändras mer än vad som skulle ha skett utan avveckling av kärnkraft enligt denna lag,

2. en kalkylränta om fem procentenheter skall användas vid diskontering av framtida driftsnetton till tidpunkten för upphörande av rätten att utvinna kärnenergi enligt denna lag, och

3. ersättningen skall bestämmas utifrån antagandet att en kärnkraftsreaktor inte kan nyttjas mer än 40 år efter den tidpunkt då den först togs i kommersiell drift.

Vid bestämmande av ersättning skall hänsyn inte tas till sådan värdeändring som uppkommer efter tidpunkten för upphörande av rätt att utvinna kärnenergi enligt denna lag. Om det därefter har skett en höjning i det allmänna prisläget, skall dock ersättningen jämkas med hänsyn till detta.

8 § Staten skall väcka talan om fastställande av ersättning inom tre år från den tidpunkt då rätten att driva kärnkraftsreaktor för att utvinna kärnenergi upphör. Talan kan även väckas av tillståndshavare och ägare till fastighet som har använts till kärnteknisk verksamhet.

Talan skall väckas vid den fastighetsdomstol inom vars domkrets den kärntekniska verksamheten har bedrivits.

9 § I mål om fastställande av ersättning tillämpas bestämmelserna om expropriationsmål i 5 kap. 5-9, 11-14, 16, 23-24 §§ och 25 § första-tredje styckena, 26 § första stycket samt 27-29 §§ expropriationslagen (1972:719).

Utan hinder av bestämmelsen i 5 kap. 27 § expropriationslagen får ersättningen bestämmas i annat än pengar, om parterna är överens och medgivande har lämnats av samtliga borgenärer som har panträtt i fastigheten.

10 § I fråga om betalning av ersättningen gäller 6 kap. 1 § första stycket, 2-4 och 6 §§, 7 § första stycket samt 16-20 §§ expropriationslagen (1972:719).

11 § Vid tillämpning av 9 och 10 §§ denna lag skall vad som sägs om den exproprierande avse staten, vad som sägs om expropriationstillstånd avse beslut enligt 3 § och vad som sägs om tillträde avse den tidpunkt då rätten att driva kärnkraftsreaktor för att utvinna kärnenergi skall upphöra att gälla.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

Förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet)

Härigenom föreskrivs att 15 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §

Ett tillstånd att bedriva kärnteknisk verksamhet kan återkallas av den som har meddelat tillståndet om

1. villkor eller föreskrifter som uppställts med stöd av 8 eller 9 § i något väsentligt avseende inte iakttas,
2. vad som föreskrivs i 11 eller 12 § inte iakttas och det föreligger synnerliga skäl från säkerhetssynpunkt, eller
3. det i annat fall föreligger synnerliga skäl från säkerhetssynpunkt.

I fråga om upphävande av rätten att driva en kärnkraftsreaktor för att utvinna kärnenergi finns särskilda bestämmelser i lagen (199X:000) om kärnkraftens avveckling.

Förteckning över remissinstanser vid remissbehandlingen av promemorian Lag om kärnkraftens avveckling (Ds 1997:14)

Promemorian har tillställts totalt 49 remissinstanser. Efter remiss har yttrande avgetts av följande remissinstanser.

Svea hovrätt, Uppsala tingsrätt, Kalmar tingsrätt, Malmö tingsrätt, Halmstads tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg, Justitiekanslern, Domstolsverket, Försvarmakten, Överstyrelsen för civil beredskap, Statskontoret, Finansinspektionen, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Kungliga Tekniska högskolan, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet, Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Umeå universitet, Närings- och teknikutvecklingsverket, Konkurrensverket, Affärsverket svenska kraftnät, Vattenfall AB, Kammarkollegiet, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Hallands län, Naturvårdsverket, Lantmäteriverket, Statens strålskyddsinstitut, Statens kärnkraftinspektion, Statens råd för kärnavfallsfrågor, Svenska Kommunförbundet, Naturskyddsföreningen, Sveriges Advokatsamfund, Sveriges Industriförbund, Svenska Kraftverksföreningen, Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR), Sveriges Försäkringsförbund, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Svenska Bankföreningen, Kärnkraftskommunernas samarbetsorgan (KSO), Svensk Kärnbränslehantering AB, Sydkraft AB och OKG AB.

Härutöver har synpunkter på promemorian inkommit från Asea Brown Boveri AB, Ledarna, Svenska Industritjänstemannaförbundet (SIF), Miljövänner för Kärnkraft, Barsebäck Kraft AB, Civilingenjörsförbundets, Sveriges Industritjänstemannaförbunds och Elektrikerförbundets lokalavdelningar vid Barsebäck Kraft AB (gemensam skrivelse) och Svenska Elverksföreningen och Riksförbundet Energileverantörerna (gemensam skrivelse).

Lagrådsremissens lagförslag

8.3 Förslag till lag om kärnkraftens avveckling

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde och syfte

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om upphörande av rätten att driva en kärnkraftsreaktor för att utvinna kärnenergi till följd av omställningen av energisystemet i Sverige.

Syftet med omställningen är att åstadkomma en ekologiskt och ekonomiskt hållbar energiförsörjning byggd på förnybara energislag. Omställningen skall genomföras på ett sätt som gör det möjligt att tillförsäkra svensk industri och samhället i övrigt el på internationellt konkurrenskraftiga villkor.

2 § För kärnteknisk verksamhet finns bestämmelser i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

Om det uppkommer en fråga om att återkalla ett tillstånd enligt 15 § lagen om kärnteknisk verksamhet innan rätten att driva en kärnkraftsreaktor för att utvinna kärnenergi har upphört att gälla enligt denna lag, skall återkallelsefrågan prövas innan denna lag tillämpas.

Beslut om att rätten att driva en kärnkraftsreaktor skall upphöra

3 § Regeringen får besluta att rätten att med stöd av tillstånd enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet driva en kärnkraftsreaktor för att utvinna kärnenergi skall upphöra att gälla vid den tidpunkt som regeringen anger för varje reaktor.

4 § Beslut av regeringen enligt 3 § skall fattas med utgångspunkt i att kärnkraftsreaktorerna skall tas ur drift vid de tidpunkter som bäst gagnar syftet med omställningen av energisystemet och dess genomförande enligt 1 § andra stycket.

Vid avgörande av ordningen för tagande ur drift skall hänsyn tas till reaktorns geografiska läge. För varje reaktor skall i övrigt beaktas andra särskilda förhållanden såsom ålder, konstruktion och betydelse för energisystemet.

Ersättning

5 § Om rätten att driva en kärnkraftsreaktor för att utvinna kärnenergi upphör att gälla enligt denna lag, har tillståndshavare och ägare till fastighet som använts vid reaktordrift rätt till ersättning av staten för förlusten enligt vad som anges i 6 och 7 §§.

Vad som i denna lag sägs om ägare till fastighet som använts vid reaktordrift skall även gälla innehavare av nyttjanderätt eller annan särskild rätt till fastigheten.

6 § När ersättningen enligt 5 § skall bestämmas tillämpas 4 kap. expropriationslagen (1972:719), om avvikande bestämmelser inte meddelas i denna lag.

Ersättning för värdeminskning av fastighet som har använts vid reaktordrift lämnas som intrångsersättning.

7 § När ersättningen skall bestämmas skall som särskilda förutsättningar gälla följande.

1. Har avvecklingen av kärnkraften enligt denna lag medfört inverkan av någon betydelse på priset på högspänd el i Sverige, skall ersättningen bestämmas på grundval av det pris som skulle ha gällt om sådan inverkan inte förekommit.

2. En kalkylränta om fem procentenheter skall användas vid diskontering av framtida driftsnetton till tidpunkten för upphörande av rätten att utvinna kärnenergi.

3. Ersättningen skall bestämmas utifrån antagandet att en kärnkraftsreaktor inte kan nyttjas mer än 40 år efter den tidpunkt då den först togs i kommersiell drift.

När ersättningen skall bestämmas skall hänsyn inte tas till sådan värdeändring som uppkommer efter det att rätten att utvinna kärnenergi har upphört. Om det allmänna prisläget därefter har höjts, skall dock ersättningen jämkas med hänsyn till detta.

Mål om fastställande av ersättning

8 § Staten skall väcka talan om fastställande av ersättning inom tre år efter det att rätten att driva en kärnkraftsreaktor för att utvinna kärnenergi har upphört. Talan kan även väckas av tillståndshavare eller av ägare till fastighet som har använts vid reaktordrift.

Talan skall väckas vid den fastighetsdomstol inom vars domkrets reaktorn är belägen.

9 § I mål om fastställande av ersättning tillämpas bestämmelserna om expropriationsmål i 5 kap. 5-9, 11-14, 23, 24 §§, 25 § första–tredje styckena, 26 § första stycket och andra stycket första meningen samt 27–29 §§ expropriationslagen (1972:719).

Ersättningen får bestämmas i annat än pengar trots bestämmelsen i 5 kap. 27 § expropriationslagen, om parterna är överens och samtliga borgenärer som har panträtt i fastigheten har lämnat sitt medgivande. Besväras fastigheten av gemensam inteckning, fordras dessutom de medgivanden från fastighetsägare och fordringshavare som i 22 kap. 11 § jordabalken föreskrivs för relaxation. Medgivande fordras dock inte av den för vars rätt domstolens avgörande är väsentligen utan betydelse.

10 § I mål om fastställande av ersättning får domstolen på yrkande av den som är berättigad till ersättning föreskriva att förskott skall betalas på den ersättning som slutligt fastställs. Domstolen får dock inte förordna om förskott innan rätten att driva en kärnkraftsreaktor för att utvinna kärnenergi har upphört.

Om domstolen på yrkande av en viss sakägare har beslutat om förskott, får ett nytt yrkande om förskott från denne sakägare inte tas upp till prövning förrän det har gått sex månader sedan det föregående beslutet.

Beträffande förfarandet tillämpas vad som sägs i 5 kap. 21 § expropriationslagen (1972:719) om kvalificerat förhandstillträde.

Ett beslut om förskott får överklagas särskilt. Hovrättens avgörande i fråga om förskott får inte överklagas.

Betalning m.m.

11 § I fråga om betalning eller nedsättning gäller 6 kap. 1 § första stycket, 2 – 6, 8 och 17 – 20 §§ expropriationslagen (1972:719).

Ersättningen skall betalas eller, om nedsättning skall ske enligt 6 kap. 1 § första stycket expropriationslagen, sättas ned inom tre månader från det att dom om fastställande av ersättning har vunnit laga kraft. Motsvarande gäller i fråga om förskott.

12 § På ersättningen skall det tas ut ränta enligt 5 § räntelagen (1975:635) från den tidpunkt då rätten att driva en kärnkraftsreaktor för att utvinna kärnenergi upphör till dess betalning sker eller till utgången av den frist som anges i 11 §. I den mån ersättningen betalas efter utgången av den angivna fristen skall ränta på ersättningen från fristens utgång tas ut enligt 6 § räntelagen.

Rättegångskostnader m.m.

13 § I fråga om ersättning för rättegångskostnader tillämpas 7 kap. 1, 3 – 5 §§ expropriationslagen (1972:719) i mål om fastställande av ersättning.

14 § Vid tillämpning av expropriationslagen (1972:719) enligt vad som anges i 9, 11 och 13 §§ denna lag, skall vad sägs om den exproprierande avse staten, vad som sägs om expropriationstillstånd avse beslut enligt 3 §, vad som sägs om expropriationsmål avse mål om ersättning enligt denna lag och vad som sägs om tillträde avse den tidpunkt då rätten att driva kärnkraftsreaktor skall upphöra att gälla.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

8.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

Härigenom föreskrivs att 15 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §

Ett tillstånd att bedriva kärnteknisk verksamhet kan återkallas av den som har meddelat tillståndet om

1. villkor eller föreskrifter som uppställts med stöd av 8 eller 9 § i något väsentligt avseende inte iakttas,
2. vad som föreskrivs i 11 eller 12 § inte iakttas och det föreligger synnerliga skäl från säkerhetssynpunkt, eller
3. det i annat fall föreligger synnerliga skäl från säkerhetssynpunkt.

Särskilda bestämmelser om upphörande av rätten att driva en kärnkraftsreaktor för att utvinna kärnenergi finns i lagen (1997:000) om kärnkraftens avveckling.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1997-06-17

Närvarande: justitierådet Staffan Magnusson, f.d. presidenten i Försäkringsöverdomstolen Leif Ekberg, regeringsrådet Leif Lindstam.

Enligt en lagrådsremiss den 12 juni 1997 (Närings- och handelsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om kärnkraftens avveckling,
2. lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Mikael Swahn.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om kärnkraftens avveckling

Den föreslagna lagen knyter an till vissa beslut angående den svenska energipolitiken som fattades av riksdagen den 10 juni 1997 på grundval av propositionen En uthållig energiförsörjning (prop. 1996/97:84) och Näringsutskottets betänkande 1996/97:NU12. Riksdagen beslöt bl.a. att anta vissa riktlinjer för energipolitiken. Riktlinjerna innebar i sin tur bl.a. att en avveckling av kärnkraften skulle inledas och att en övergång skulle ske till en effektivare elanvändning och utnyttjande av förnybara energislag.

Till grund för utformningen av lagtexten ligger departementspromemorian Lag om kärnkraftens avveckling (Ds 1997:14). Promemorian har remissbehandlats och därvid utsatts för kritik på åtskilliga punkter. När det gäller den föreslagna lagens förenlighet med regeringsformen och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har dock bedömningarna i promemorian fått stöd från flera håll. Till dem som i princip har godtagit promemorians bedömningar i de nämnda avseendena hör Svea hovrätt, Malmö tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet och Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Umeå universitet. Vissa andra domstolar har emellertid varit kritiska. Stark kritik har förts fram av företrädare för kärnkraftsproducenterna och näringslivet i övrigt.

Det remitterade lagförslaget överensstämmer till stora delar med promemoriaförslaget. Vissa förändringar har dock gjorts. Bl.a. har det införts regler om rättegångskostnader som är till fördel för enskilda sakägare, liksom regler om förskott på ersättning.

Regeringen får enligt lagförslaget rätt att, beträffande varje befintlig kärnkraftsreaktor, besluta att rätten att driva reaktorn skall upphöra att gälla vid den tidpunkt som regeringen anger. Den som har haft tillstånd att driva reaktorn liksom vissa andra sakägare skall ha rätt till ersättning av staten för sin förlust. Ersättningen skall huvudsakligen bestämmas en-

ligt expropriationsrättsliga principer och på det sätt som anges i expropriationslagen. Vissa särskilda förutsättningar skall dock gälla för ersättningsbestämmande.

När det gäller frågan om lagförslagets grundlagsenlighet är det framför allt bestämmelserna i 2 kap. 18 § regeringsformen som har betydelse. Enligt paragrafens första stycke är varje medborgares egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose allmänna intressen.

I 2 kap. 18 § andra stycket föreskrivs att den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Sådan ersättning skall också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på ett sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Även 2 kap. 20 § regeringsformen är av intresse i sammanhanget. Det sägs där att begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte att enbart ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Även om, som nyss har nämnts, den föreslagna lagen i vissa avseenden knyter an till bestämmelserna i expropriationslagen, kan de avsedda besluten av regeringen om upphörande av rätten att driva en kärnkraftsreaktor knappast betraktas som beslut om expropriation. De delar av 2 kap. 18 § regeringsformen som handlar om expropriation och liknande förfaranden är alltså inte tillämpliga.

De tilltänkta regeringsbesluten får emellertid anses innebära att det allmänna inskränker användningen av mark och byggnader. För att sådana inskränkningar skall kunna beslutas gäller samma villkor som när det är fråga om expropriation. Inskränkningen skall alltså vara erforderlig för att tillgodose "angelägna allmänna intressen". Samma förutsättning gäller enligt 2 kap. 20 § regeringsformen, i den mån regeringsbesluten kan sägas innebära en begränsning i rätten att driva näring eller utöva yrke.

I förarbetena till den senaste ändringen av 2 kap. 18 § regeringsformen (prop. 1993/94:117 s. 48) sägs att det inte är möjligt att i detalj beskriva den närmare innebörden av uttrycket "angelägna allmänna intressen". Som exempel på angelägna allmänna intressen nämns bl.a. intresset av att kunna tillgodose allmänhetens berättigade krav på en god miljö. Vad som är ett angeläget allmänt intresse måste, sägs det vidare i förarbetena, till slut i viss mån bli föremål för en politisk värdering där hänsyn även måste tas till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle.

När det gäller frågan i vad mån det är lämpligt att avveckla kärnkraften i Sverige på det sätt som nu avses ske finns det uppenbarligen utrymme för skilda värderingar. Lagrådet saknar för sin del anledning att gå in på den frågan. Det är i detta sammanhang tillräckligt att konstatera att riksdagen – som ett led i beslutet om riktlinjer för den framtida energi-

politiken – har beslutat att en avveckling av kärnkraften skall inledas och att en övergång skall ske till utnyttjande av andra energikällor. Bakom beslutet har angetts ligga bl.a. miljösynpunkter och hänsyn till kärnkraftens risker.

Mot bakgrund av det anförda kan det enligt Lagrådets mening knappast göras gällande att lagstiftningen strider mot 2 kap. 18 eller 20 §§ regeringsformen genom att de tilltänkta regeringsbesluten inte skulle kunna anses påkallade av angelägna allmänna intressen.

Bestämmelserna om ersättning i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen har under senare tid varit föremål för en livlig diskussion. Diskussionen har bl.a. gällt frågan i vad mån lagtextens formulering får till följd att ersättning skall utgå även vid sådana ingripanden som är föranledda av att mark används på ett miljöfarligt sätt.

När det gäller det nu aktuella lagstiftningsärendet har den berörda diskussionen knappast någon relevans. Som tidigare angetts innehåller den föreslagna lagen uttryckliga bestämmelser om ersättning till dem som lider förlust till följd av ett regeringsbeslut om att driften vid en kärnkraftsreaktor skall upphöra. Ersättningsreglerna knyter an till bestämmelserna i expropriationslagen, dvs. till ett väl beprövat system.

Vad som kan diskuteras är om berörda sakägare kan anses bli kompenserade i tillräcklig mån. Lagförslaget innehåller vissa speciella regler som, åtminstone i en del fall, kan komma att begränsa rätten till ersättning i förhållande till vad som skulle ha blivit fallet om expropriationsbestämmelserna hade gällt fullt ut. Enligt lagförslaget skall sålunda vid ersättningens bestämmande gälla vissa förutsättningar angående dels kärnkraftsavvecklingens påverkan på elpriset, dels den kalkylränta som skall användas vid diskontering av framtida driftsnetton, dels kärnkraftsreaktorernas totala användningstid.

De uppställda förutsättningarna överensstämmer i stort sett med vad som föreslogs i promemorian Ds 1997:14. Promemorieförslaget utsattes i den delen för en omfattande kritik under remissbehandlingen. Det hävdades från flera håll att inskränkningarna i ersättningsrätten var oförenliga med 2 kap. 18 § regeringsformen, medan andra remissinstanser uttryckte tveksamhet. Förslaget godtogs emellertid i vissa remissyttranden.

Formuleringen av första meningen i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen – där det talas om "ersättning för förlusten" – kan tolkas så, att full kompensation alltid skall lämnas vid sådana ingrepp som det är fråga om. Bestämmelsen modifieras emellertid genom tillägget att ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag.

I förarbetena (prop. 1975/76:209 s. 124) har framhållits att, med hänsyn till den mångfald av olika situationer som det kan bli fråga om, det varken är möjligt eller önskvärt att i grundlag slå fast efter vilka grunder ersättningen skall bestämmas. Det understryks emellertid som självklart att en ersättning som är endast symbolisk inte uppfyller grundlagens krav.

Frågan huruvida ersättningsreglerna i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen innebär att full ersättning för en förlust måste lämnas har diskuterats utförligt i litteraturen (se Bertil Bengtsson, *Ersättning vid offentliga ingrepp I*, 1986, s. 13 f. och 147 ff. med gjorda hänvisningar). Det har påpekats att lagtexten inte ger någon ledning i frågan vad som är

godtagbara grunder för ersättningsbestämmande och att inte heller motiven gör det tydligt vilka ersättningsregler som kan accepteras. Flera kommentatorer har emellertid fört fram uppfattningen att grunderna för ersättningen bör kunna vara utformade så, att det inte blir fråga om full ersättning. Vilken reduktion som kan godtas blir, har det sagts, beroende av de faktorer som föreligger i det enskilda fallet.

Syftet med införandet av speciella förutsättningar vid bestämmandet av ersättning enligt den nu aktuella lagen är, enligt vad som sägs i remissprotokollet, att dels åstadkomma en skälig ersättningsnivå, dels skapa förutsebarhet i frågor som annars skulle bli föremål för omfattande utredning och argumentation vid domstolen. Det sägs också i remissprotokollet att ny kunskap kan förändra och skärpa säkerhetskraven för kärnkraftsanläggningarna utan att politiska beslut behöver fattas och att, även utan ändrade säkerhetskrav, det är svårt att förutse hur länge en anläggning kan leva upp till kraven. Det är också svårt, framhålls det, att förutse det framtida behovet av driftsuppehåll på grund av större renoveringar. Dessa och liknande typer av osäkerhetsfaktorer måste man enligt remissprotokollet ta hänsyn till vid en värdering av reaktorerna.

Enligt Lagrådets mening är de framförda skälen för att ställa upp särskilda förutsättningar vid bestämmandet av ersättning beaktansvärda. Det kan påpekas att, om en avställning av en reaktor grundas på säkerhetsskäl, det är ovisst om reaktorhavaren är berättigad till någon ersättning alls.

Vid en samlad bedömning anser Lagrådet att, även med beaktande av de särskilda regler som begränsar ersättningsrätten, bestämmelserna om ersättning får anses vara utformade på ett sådant sätt att de är förenliga med 2 kap 18 § andra stycket regeringsformen.

Frågan är då om lagförslaget är förenligt med bestämmelserna i Europakonventionen. Av intresse i det sammanhanget är artikel 1 första stycket i 1952 års tilläggsprotokoll. Det sägs där att varje fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom skall lämnas okränkta och att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Enligt andra stycket i den angivna artikeln skall emellertid första styckets bestämmelser inte inskränka en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner erforderlig för att bl.a. reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse.

Bestämmelserna om egendomsberövande ger uttryck för att en proportionalitetsprincip skall tillämpas. Ett egendomsberövande är berättigat endast om det på rimliga grunder kan anses att det enskilda intresset bör få vika i det konkreta fallet. Hänsyn skall tas bl.a. till om den enskilde tillerkänns ersättning i någon form och i övrigt till under vilka omständigheter ingreppet sker (se vidare Danelius, Mänskliga rättigheter, 5 uppl. 1993 s. 249 ff).

Vid en jämförelse mellan Europakonventionens regler om egendomsberövande och bestämmelserna i 2 kap. 18 § regeringsformen kan det knappast anses att Europakonventionens regler ger ett längre gående skydd för den enskilde än regeringsformen. Detta torde i än högre grad gälla, om man jämför Europakonventionens och regeringsformens regler beträffande inskränkningar i ägarens rätt att använda sin egendom. Det

har hävdats att Europadomstolen här har anlagt ett för den enskilde synnerligen strängt synsätt och funnit att även mycket tyngande begränsningar av ägarens rättigheter kan accepteras i det allmänna intresset (Danelius, a.a. s. 253).

Den inledande regeln i artikel 1 i tilläggsprotokollet till Europakonventionen om respekt för enskildas rätt till sin egendom har ansetts ha en viss självständig betydelse utöver vad som i övrigt föreskrivs i artikeln. Enligt Lagrådets mening finns det emellertid inte stöd för att anse att den nu föreslagna lagstiftningen innebär att rätten till egendom inte respekteras i tillräcklig grad. Det bör i sammanhanget beaktas bl.a. att, som framhålls i remissprotokollet, reaktorhavarnas förväntningar om en fortsatt drift får anses ha begränsats genom den sedan länge pågående kärnkraftsdebatten och 1980 års riksdagsuttalande att avvecklingen skulle vara slutförd år 2010.

Vad som nu har sagts innebär att den föreslagna lagen enligt Lagrådets mening inte kan anses stå i strid med vare sig de angivna bestämmelserna i regeringsformen eller Europakonventionen.

Det finns i sammanhanget också anledning att erinra om den allmänna principen att en lag måste ha en generell utformning och att lagformen sålunda inte kan användas för beslut som endast avser ett enskilt fall. Enligt Lagrådets mening kan någon befogad kritik inte riktas mot det remitterade förslaget i detta avseende. Det framgår visserligen av remissprotokollet att den tilltänkta lagen i första hand skall användas för att stoppa driften vid två bestämda kärnkraftsreaktorer, nämligen reaktorerna i Barsebäck. Dessa reaktorer har också pekats ut i prop. 1996/97:84 och i utskottsbetänkandet 1996/97:NU12. Lagen har emellertid fått en sådan utformning att den kan användas även när det blir fråga om att fatta beslut om upphörande av driften vid övriga kärnkraftsreaktorer.

För att det så tydligt som möjligt skall framgå att lagen har en generell karaktär anser Lagrådet emellertid att den remitterade lagtexten bör justeras på ett par punkter. Lagrådet återkommer till dessa justeringar i det följande.

Under den remissbehandling som har föregått utformningen av lagrådsremissen har vissa EG-rättsliga synpunkter förts fram. Lagrådet ansluter sig för sin del till uttalandena i remissprotokollet om att sådana ingrepp som är att anse som godtagbara enligt Europakonventionen får anses vara tillåtna enligt EG-rätten, så länge de baseras på objektiva och icke-diskriminerande kriterier. Det finns inte skäl att anta att det remitterade lagförslaget skulle innebära något avsteg i detta hänseende. Inte heller i övrigt har Lagrådet kunnat finna att de ingrepp som det är fråga om skulle vara oförenliga med EG-rättens principer.

På grund av det anförda anser Lagrådet att – från de synpunkter som Lagrådet har iakttagit – det remitterade lagförslaget bör kunna godtas i sina huvuddrag. Lagrådet har emellertid på flera punkter erinringar mot de enskilda bestämmelserna.

Lagrådet går därmed över till att mera i detalj diskutera det remitterade förslaget.

I 1 § har tagits in vissa allmänna bestämmelser som anger lagens tillämpningsområde och syfte. Särskilt när det gäller andra stycket – som knyter an till riksdagens beslut med anledning av prop. 1996/97:84 – har bestämmelserna fått en utformning som är mindre vanlig när det är fråga om lagtext. Lagrådet anser dock att bestämmelserna i allt väsentligt får godtas. För att understryka lagens generella karaktär föreslår Lagrådet emellertid att det i första stycket skall anges att lagen innehåller bestämmelser om upphörande av "rätten att driva kärnkraftsreaktorer" i stället för "rätten att driva en kärnkraftsreaktor".

2-4 §§

2 § i det remitterade förslaget innehåller dels en allmän erinran om bestämmelserna i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, dels en bestämmelse som tar sikte på det fallet att det uppkommer en fråga om att återkalla ett tillstånd enligt 15 § lagen om kärnteknisk verksamhet innan rätten att driva en kärnkraftsreaktor har upphört att gälla enligt den nu aktuella lagen.

I de därpå följande 3 och 4 §§ har tagits in bestämmelser om regeringens beslut enligt lagen. I paragraferna anges bl.a. vad besluten skall gå ut på och vilka hänsyn som skall vara vägledande när regeringen gör sina överväganden.

Lagrådet anser till en början att bestämmelserna om regeringens beslut har ett sådant samband med de inledande bestämmelserna i 1 § att de bör placeras närmast efter den paragrafen.

Lagrådet anser vidare att lagtexten, såvitt gäller regeringens beslut, bör justeras i en del avseenden. Som bestämmelserna är formulerade i det remitterade förslaget kan de ge intryck av att ett och samma regeringsbeslut skall gälla upphörande av driften vid flera eller rentav alla kärnkraftsreaktorer. Detta är uppenbarligen inte meningen. Det bör därför betonas i lagtexten att regeringen "beträffande varje kärnkraftsreaktor" får fatta beslut om att rätten att driva den reaktorn skall upphöra att gälla.

Enligt Lagrådets mening hade det i och för sig varit önskvärt att förutsättningarna för ett regeringsbeslut om avställning hade angetts på ett mer precist sätt än som har skett i det remitterade lagförslaget. Det torde dock få godtas att lagtexten på denna punkt är tämligen allmänt hållen. Vissa vägledande uttalanden angående lagens tillämpning finns i remissprotokollet samt i prop. 1996/97:84 och utskottsbetänkandet 1996/97:NU12.

När det gäller de bestämmelser som i det remitterade förslaget har tagits in i 2 § anser Lagrådet till en början att den allmänna hänvisningen till lagen om kärnteknisk verksamhet bör kunna utgå. Den kvarvarande bestämmelsen om fall då det har uppkommit en fråga om att återkalla ett tillstånd enligt lagen om kärnteknisk verksamhet bör ändras, så att bl.a. innebörden blir tydligare. Bestämmelsen bör bilda 4 §.

Lagrådet föreslår att 2-4 §§ får följande lydelse:

"2 § Regeringen får beträffande varje kärnkraftsreaktor besluta att rätten att driva reaktorn för att utvinna kärnenergi skall upphöra att gälla vid den tidpunkt som regeringen anger.

3 § Beslut av regeringen enligt 2 § skall fattas med utgångspunkt i att varje kärnkraftsreaktor skall tas ur drift vid den tidpunkt som bäst gagnar syftet med omställningen av energisystemet och dess genomförande enligt 1 § andra stycket.

Vid avgörande av när en reaktor skall tas ur drift skall hänsyn tas till reaktorns geografiska läge. För varje reaktor skall i övrigt beaktas andra särskilda förhållanden såsom ålder, konstruktion och betydelse för energisystemet.

4 § Om det beträffande en kärnkraftsreaktor uppkommer en fråga om att återkalla ett tillstånd enligt 15 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet innan rätten att driva reaktorn har upphört att gälla till följd av ett beslut av regeringen enligt 2 § i förevarande lag, skall återkallelsefrågan prövas innan regeringsbeslutet verkställs."

6 §

I 6 § föreskrivs bl.a. att 4 kap. expropriationslagen skall tillämpas vid bestämmande av ersättning enligt 5 §, om avvikande bestämmelser inte meddelas i förevarande lag. Det sägs också att ersättning för värdeminskning av fastighet som har använts vid reaktordrift lämnas som intrångsersättning.

Det framgår av remissprotokollet att ersättning i form av löseskilling inte blir aktuell vid lagens tillämpning, eftersom lagen saknar möjlighet till inlösen. Däremot skall det, vid sidan om intrångsersättning, kunna betalas s.k. annan ersättning. Detta bör framgå av lagtexten.

Lagrådet förordar att 6 § utformas på följande sätt:

"När ersättningen skall bestämmas, tillämpas 4 kap. expropriationslagen (1972:719), i den mån avvikande bestämmelser inte meddelas i denna lag. Ersättning för värdeminskning av fastighet som har använts vid reaktordrift lämnas därvid som intrångsersättning. Uppkommer i övrigt skada genom att rätten till reaktordrift upphör, skall även sådan skada ersättas."

7 §

I 7 § finns bestämmelser som avviker från reglerna i expropriationslagen. Bestämmelserna i 7 § första stycket innebär att det vid tillämpningen av expropriationslagens ersättningsbestämmelser skall gälla vissa förutsättningar angående kärnkraftsavvecklingens påverkan på elpriset, vilken kalkylränta som skall användas vid diskontering av framtida driftsnetton samt vilken drifttid som reaktorerna skall antas ha.

Enligt första stycket punkt 1 skall ersättningen, om avvecklingen av kärnkraften har medfört inverkan av någon betydelse på priset på högspänd el i Sverige, bestämmas på grundval av det pris som skulle ha gällt

om sådan inverkan inte förekommit. Bestämmelsen har sin förebild i den s.k. influensregeln i 4 kap. 2 § expropriationslagen.

Enligt Lagrådets mening finns det skäl att i den nu aktuella lagen ha en bestämmelse motsvarande 4 kap. 2 § expropriationslagen. Det lagrummet bygger på principen att en skadelidande inte skall kunna åberopa en utebliven vinst, i den mån vinsten beror på expropriationsföretaget. Samma princip bör tillämpas här.

Samtidigt kan det inte bortses från att det i praktiken kan bli mycket svårt att skilja ut kärnkraftsavvecklingens betydelse för prisutvecklingen. Denna svårighet kan bli särskilt påtaglig, om en reaktor stängs av åtskilliga år efter lagens ikraftträdande och det mellan ikraftträdandet och avstängningen har inträffat många prispåverkande händelser, däribland avstängningar av andra reaktorer. Det bör övervägas om inte den föreslagna bestämmelsen i varje fall bör begränsas på så sätt att man skall bortse endast från sådana effekter som hänger samman med avstängningen av just den reaktor som det är fråga om. Om bestämmelsen utformas på ett sådant sätt, når man också en närmare överensstämmelse med 4 kap. 2 § expropriationslagen. Nackdelen är att ersättning då kan komma att utgå även för sådana prishöjningar som beror på tidigare avstängningar av andra reaktorer. Denna konsekvens torde dock få godtas.

Lagrådet föreslår att punkten 1 formuleras enligt följande:

"1. Har upphörandet av driften vid en kärnkraftsreaktor medfört inverkan av någon betydelse på priset på högspänd el i Sverige, skall ersättningen beträffande den reaktorn bestämmas på grundval av det pris som skulle ha gällt om en sådan inverkan inte hade förekommit."

I punkten 2 anges att en kalkylränta om fem procentenheter skall användas vid diskonteringen av framtida driftsnetton till tidpunkten för upphörande av rätten att utvinna kärnenergi. Lagrådet har ingen erinran mot förslaget i sak men föreslår vissa justeringar av lagtexten enligt följande:

"2. En kalkylränta om fem procent skall användas vid diskontering av framtida driftsnetton till den tidpunkt då rätten att driva kärnkraftsreaktorn upphör."

Enligt punkten 3 skall ersättningen bestämmas utifrån antagandet att en kärnkraftsreaktor inte kan nyttjas mer än 40 år efter den tidpunkt då den först togs i kommersiell drift. Det framgår av remissprotokollet att domstolen i det enskilda fallet, på talan av staten, skall kunna komma fram till att den reaktor som det är fråga om har en kortare drifttid än 40 år. Det skall emellertid aldrig kunna antas att drifttiden är längre.

Lagrådet har förståelse för att man av bl.a. processekonomiska skäl ställer upp en regel om antagande av en längsta drifttid för kärnkraftsreaktorerna. Det kan i och för sig ifrågasättas om man inte bör öppna en möjlighet för de enskilda sakägarna att föra bevisning om att drifttiden i det konkreta fallet är längre än 40 år. Lagrådet har emellertid inte underlag för att anse annat än att en maximitid om 40 år utgör en rimlig avvägning mellan parternas intressen. Lagrådet vill alltså inte motsätta sig att regeln i punkt 3 genomförs.

I 7 § andra stycket föreslår Lagrådet, i linje med vad som föreslagits beträffande punkt 2 ovan, att orden "utvinna kärnenergi" byts ut mot orden "driva kärnkraftsreaktorn".

8 §

I paragrafens första stycke anges att staten skall väcka talan om fastställande av ersättning inom tre år efter det att rätten att driva en kärnkraftsreaktor har upphört. Talan kan också väckas av tillståndshavare eller av ägare till fastighet som har använts vid reaktordrift.

Av författningskommentaren framgår att ersättning enligt lagen alltid skall fastställas av domstol, även om en uppgörelse om ersättningen träffas mellan staten och berörda sakägare. Anledningen till detta är att man vill skydda borgenärer med panträtt i fastigheten.

Enligt Lagrådets mening bör paragrafen formuleras om så att den kommer i bättre överensstämmelse med författningskommentaren. Lagrådet föreslår att första stycket får följande lydelse:

"Ersättning enligt denna lag skall fastställas av domstol. Talan om fastställande av ersättning får väckas av staten eller av tillståndshavare eller av ägare till fastighet som har använts vid reaktordrift. Staten skall väcka talan inom tre år efter det att rätten att driva kärnkraftsreaktorn har upphört, om inte talan dessförinnan har väckts av någon annan."

11 §

I paragrafens första stycke bör orden "av ersättning" sättas in efter ordet "nedsättning". Paragrafens andra stycke kan förenklas och lämpligen formuleras enligt följande:

"Betaling eller nedsättning skall ske inom tre månader från det att en dom om fastställande av ersättning har vunnit laga kraft. Motsvarande gäller i fråga om förskott."

12 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om ränta. I första meningen anges att avkastningsränta löper från det att rätten att driva den ifrågavarande kärnkraftsreaktorn upphör till dess betaling sker eller till utgången av betalningsfristen enligt 11 §. Andra meningen innehåller bestämmelser om dröjsmålsränta för den situationen att ersättningen betalas efter fristens utgång.

Paragrafen bör kompletteras så att den omfattar också sådana fall då ersättning erläggs genom nedsättning. Även i övrigt bör lagrummet justeras något i förhållande till det remitterade förslaget. Lagrådet föreslår att paragrafen ges följande lydelse:

"På ersättningen skall det tas ut ränta enligt 5 § räntelagen (1975:635) från den tidpunkt då rätten att driva en kärnkraftsreaktor upphör till dess betaling eller nedsättning sker. I den mån betaling eller nedsättning sker efter utgången av den i 11 § angivna fristen skall ränta tas ut enligt 6 § räntelagen."

14 §

Paragrafen innehåller vissa anvisningar för tillämpningen av de bestämmelser i expropriationslagen till vilka hänvisningar görs i förevarande lag. Lagrådet föreslår att paragrafen förtydligas och inleds på följande sätt:

"Vid tillämpning av de bestämmelser i expropriationslagen (1972:635) som det hänvisas till i 9, 11 och 13 §§ denna lag skall vad som sägs om - -
- "

Förslaget till lag om ändring i lagen om kärnteknisk verksamhet

I 15 §, som behandlar återkallelse av tillstånd att bedriva kärnteknisk verksamhet, föreslås ett nytt andra stycke. I stycket anges att särskilda bestämmelser om upphörande av rätten att driva en kärnkraftsreaktor för att utvinna kärnenergi finns i lagen om kärnkraftens avveckling.

Lagrådet ifrågasätter om den föreslagna bestämmelsen, som endast är av upplysningskaraktär, behövs. Däremot bör enligt Lagrådets mening en komplettering göras i 14 §. I denna paragraf föreskrivs att om ett tillstånd att bedriva kärnteknisk verksamhet återkallas eller ett tillstånds giltighetstid går ut, kvarstår i princip skyldigheterna för en tillståndshavare enligt 10 § att svara för de åtgärder som behövs för att bl.a. på ett säkert sätt hantera och slutförvara i verksamheten uppkommet kärnavfall m.m. och avveckla och riva anläggningar i vilka verksamheten inte längre skall bedrivas. Av remissprotokollet framgår att dessa skyldigheter för tillståndshavaren kommer att kvarstå även i de fall då regeringen fattar beslut enligt lagen om kärnkraftens avveckling att rätten att driva en kärnkraftsreaktor skall upphöra. Enligt Lagrådets mening bör detta komma till uttryck i lagtexten. Lagrådet föreslår att 14 § får följande lydelse:

"Om ett tillstånd återkallas eller ett tillstånds giltighetstid går ut eller om rätten att driva en kärnkraftsreaktor upphör att gälla enligt lagen (1997:000) om kärnkraftens avveckling, kvarstår skyldigheterna enligt 10 § till dess de fullgjorts eller befrielse från dem medgivits. Befrielse kan medges av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer."

NÄRINGS- OCH HANDELSDEPARTEMENTET

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 augusti 1997

Närvarande: Statsministern Persson, ordförande, och statsråden Peterson, Freivalds, Wallström, Tham, Åsbrink, Schori, Blomberg, Andersson, Uusmann, Ulvskog, Sundström, Lindh, Johansson, von Sydow, Klingvall, Åhnberg, Pagrotsky, Östros, Messing

Föredragande: statsrådet Sundström

Prop. 1996/97:176
Bilaga 6

Regeringen beslutar proposition 1996/97:176 Lag om kärnkraftens avveckling.