

Atomansvarigheten överskuggas av energipolitiken i Finland

Pauli Ståhlberg

Atomansvarighetens syfte

Syftet med det internationella systemet för atomansvarighet är att ställa garantier för att de som lider skada på grund av kärnkraftsolyckor erhåller en ersättning som är tillräcklig och rättvis. Samtidigt skall man säkerställa att produktionen av kärnenergi och utvecklingen av dess användningsmöjligheter inte förhindras.¹ Det primära syftet med atomansvarighetssystemet är att garantera att ersättning för skada utbetalas. Att slå vakt om fortsatt utvinning och utveckling av kärnenergin är underordnade hänsyn, som uppställer gränser för realiseringen av det primära syftet. Det är dessa två syften, av vilka det ena främjar rättssäkerheten och det andra energipolitiken, som bildar bakgrunden för atomansvarighetssystemet även i Finland.

Höjda skadeståndsbelopp

I juni 1989 antog finska riksdagen en ändring av atomansvarighetslagen.² Genom lagändringen, som delvis trädde i kraft 1.1.1990, höjdes de maximala skadeståndsbeloppen för kärntekniska olyckor så, att de motsvarar internationell standard. Efter lagändringen ansvarar innehavaren av en kärnkraftsanläggning (atomanläggning) för skador till en maximalbelopp om ca 570 miljoner FIM. För skador som överskrider detta belopp ansvarar finska staten delvis ensam, delvis tillsammans med de andra stater, som tillträtt den i Bryssel undertecknade tilläggskonventionen, upp till ett belopp om ca. 1.700 miljoner FIM.³

Beslutet att inte höja ersättningsbeloppen utöver ovannämnda maximigränser motiverades i regeringens proposition med argumentet om enhetlig nordisk lagstiftning. Man framhöll att förhandlingarna mellan de nordiska länderna hade syftat till att i så hög utsträckning som möjligt förenhetliga gränserna för skadeståndsansvaret.⁴ Därtill hänvisade man till försäkringsgivarnas begränsade kapacitet. Å andra sidan ansåg man uppenbart, att ett högre ansvarsbelopp har ansetts vara ändamålsenligt eftersom återförsäkringsmarknaden har tillräcklig försäkringskapacitet för detta högre belopp.⁵ Huruvida kapaciteten på försäkringsmarkna-

den räcker till för större belopp, och hur stora dessa belopp i så fall kunde vara, dryftades däremot inte.

Orsaken till att de maximala ansvarsbeloppens beräkningsgrunder inte kunde motiveras på annat sätt än genom en jämförelse med andra länder, beror uppenbarligen på att det inte finns kriterier med hjälp av vilka man exakt kunde ange en övre gräns för skadorna. I propositionen konstaterades att förarbetena till Paris- och Brysselkonventionen inte anger uppskattningar eller beräkningar av omfattningen av de skador som en eventuell olycka förorsakar. I Strålsäkerhetscentralens utlåtande, som bifogades propositionen, anges dessutom att "det inte finns någon entydig kunskap att tillgå när det gäller att beräkna de maximala ansvarsbeloppen".⁶

Uppskattningen av skadorna baserade sig på en utredning av Statens tekniska forskningscentral (VTT), i vilken man har uppskattat de skador som skulle uppstå om kärnkraftverken i Lovisa eller Olkiluoto läckte ut en sådan mängd radioaktiva ämnen som motsvarar de övre gränsvärden som anges i Strålsäkerhetscentralens anvisningar för driften av kärnkraftverk. Beräkningarna anger att skadorna maximalt kan uppgå till 50 miljoner FIM. Utredningen anger dock inte sannolikheten för att en sådan olycka skulle inträffa. Inte heller har man utrett sannolikheten för en ännu större olycka. I framställningen konstateras endast att "risken för en sådan olycka är så liten, att man ansett användningen av kärnkraft i Finland vara säker."⁷

Ansvarsbegränsningarna kvarstår

Regeringen motiverade inte förslaget om att bibehålla en övre gräns för anläggningsinnehavarens ansvar på annat sätt än genom att framhålla att "det är uppenbart att ett obegränsat ansvar för anläggningsinnehavaren inte överensstämmer med innehållet i Paris- och Brysselkonventionerna".⁸ Som en indirekt motivering för ansvarsbegränsningen ingick ett referat av inledningen till Pariskonventionen, där det anges att det skall vara möjligt att utveckla användningen av kärnenergin samtidigt som rätten till ersättning för de skadelidande tryggas. Då Pariskonventionen utarbetades ansågs dessa målsättningar oförenliga om man inte fastställde en övre gräns för skadeansvaret. Ansvarsbegränsningen fick även understöd i ett utlåtande av Kärnenergidelegationen, vilket bifogades propositionen.⁹

Det framgår av motiveringarna i propositionen att regeringen inte be-

handlade atomansvarigheten som en rättssäkerhetsfråga. Man föreslår en ökning av ansvarsbeloppen för att det anses vara viktigt att Finland deltar i det internationella atomansvarighetssystemet. "Detta förutsätter att en finländsk anläggningsinnehavares skadeståndsansvar är internationellt och i synnerhet nordiskt sett på en jämförbar nivå."¹⁰ Förhöjningarna motiveras inte med att det vore viktigt att trygga medborgarnas rätt till skadestånd vid en eventuell kärnkraftsolycka. Det är klart att medborgarnas möjligheter att erhålla skadestånd förbättras av att Finland deltar i det internationella atomansvarighetssystemet. Detta var dock inte utgångspunkten då förhöjningen av beloppen motiverades, utan man ansåg det vara ett självändamål att delta i det internationella samarbetet. Att tillhöra det internationella skadeersättningssystemet är i sin tur en politisk förutsättning för att öka användningen av kärnkraft i Finland.

De förhöjda beloppen täcker inte skadorna vid en katastrof

I riksdagsbehandlingen remissdebatt utsattes lagförslaget för kritik från oppositionen.¹¹ Kritiken tog framför allt fasta på att skadeståndsbeloppen fortfarande var låga i belysning av olyckan i Tjernobyl och att man å andra sidan inte helt kan lita på kärnkraftverkens säkerhet. Ett ansvar som inte täcker alla skador ansågs vara detsamma som att subventionera kärnkraften på andra energikällors bekostnad. Att höja anläggningsinnehavarens ansvar till högre belopp än förslaget förutsatte, ansågs i första hand vara ett sätt att påverka kärnenergin konkurrenskraft. Synpunkterna på att förstärka rätten till ersättning kom i andra hand.

Oppositionen ansåg att det är rättvist att den som bedriver en farlig verksamhet även åläggs att bära hela ansvaret för dess skadliga följder. Man ansåg att risken och ansvaret skall stå i direkt proportion till varandra. Då risken föreligger, bör kärnkraftsindustrin belastas i motsvarande grad. Däremot föreföll man inte primärt vara upptagen av att trygga medborgarnas rättigheter i fall av att risken blir verklighet.

I ett av de kritiska inläggen, vilket kanske kan betecknas som oppositionens huvudanförande, framhöll talaren tydligt rättssäkerhetsaspekten. Han lyfte fram rätten till skadestånd som ett självständigt problem genom att kräva att förslaget ändras oberoende av hur man ställer sig till kärnkraftsfrågan.¹²

I och med att förslaget avvek från principen om full ersättning, ansågs detta utgöra ett så kraftigt ingrepp i de medborgerliga rättigheterna till liv, hälsa och egendom att man begärde in ett utlåtande av grundlagsutskottet.

Grundlagsutskottets utlåtande om lagförslaget var kortfattat och tog inte ställning till frågan om huruvida förslaget är förenligt med den grundlagsfästa rätten till liv och egendom i 6 § 1 st. regeringsformen. Fem av utskottets ledamöter anmälde avvikande åsikt till utlåtandet.¹³ De konstaterade att förslaget innebär ett förstärkt skydd för de medborgerliga rättigheterna, även om detta sker bristfälligt, och att lagen därför kunde antas i vanlig lagstiftningsordning.

Finansutskottet framhöll i sitt betänkande att det är angeläget att modernisera ersättningssystemet. Därtill förutsatte man att regeringen fortgående följer med utvecklingen inom det internationella ersättningssystemet, med avseende på ersättningarnas omfattning i händelse av en kärnkraftsolycka och de miljöskador som då uppstår. Om brister i systemet uppdagas, förutsatte utskottet att skadeståndsansvaret förbättras så, att de skador som kan förutses i högsta möjliga utsträckning blir ersatta.¹⁴

Det hörde inte till grundlagsutskottets uppgifter att uttala sig om huruvida lagförslaget borde bifallas och på vilka grunder detta kunde ske. Finansutskottet understödde i sitt betänkande propositionen, men den enda motivering som gavs var behovet att modernisera ersättningssystemet. Däremot framhöll utskottet inte att moderniseringen vore påkallad av behovet att förbättra medborgarnas rätt till skadestånd.¹⁵

I andra behandlingen i riksdagens plenum granskades atomansvarigheten även från rättssäkerhetsynpunkt i det viktigaste bland de anföranden som understödde lagförslaget. Riksdagsmannen framhöll att medborgarnas ställning efter en katastrof är tryggad genom att staten i varje händelse ansvarar för de skador som överstiger de maximala ersättningsbeloppen. Däremot vore det inte förnuftigt att driva anläggningsinnehavaren i konkurs, eftersom detta knappast skulle öka de skadelidandes rättigheter.¹⁶

I de övriga inlägg i andra behandlingen, där man ställde sig positivt till lagförslaget, diskuterades inte rättssäkerhetsaspekten över huvudtaget. Förslaget understöddes med hänvisningar till att kärnkraften är trygg och miljövänlig. Eftersom risken för en katastrof är liten, ansåg man att det inte vore klokt att ålägga anläggningsinnehavaren ansvar för samtliga skador eller ett större ansvar än lagförslaget anger.¹⁷

De som motsatte sig lagförslaget påpekade att propositionen i praktiken innebär att det blir medborgarna som får betala för kärnkraftsolyckor då skadorna överskrider 1.700 miljoner FIM. De allmänna rättssäkerhetsprinciperna skulle förutsätta att anläggningsinnehavaren ansvarar med hela sin förmögenhet för de skador han förorsakar. Lagförslaget ansågs grovt kränka de medborgerliga rättigheterna.¹⁸

Riskens obetydlighet som motivering för begränsat ansvar

Det är något bakvänt i att begränsa skadeståndsansvaret genom att hänvisa till att risken är liten. Detta gäller både med avseende på energipolitik och rättssäkerhet.

Man täcker ett skadeståndsansvar genom att uppta försäkringar. Om ansvarsbeloppen hade höjts utöver det som förutsattes i lagförslaget, befarade man att försäkringspremierna skulle bli så stora att kärnenergin inte längre vore ett konkurrenskraftigt energialternativ. Försäkringspremierna bestäms dock inte enbart på basis av försäkringsvärdet, utan även av sannolikheten för att försäkringshändelsen inträffar. Om risken för att skadan inträffar är obetydlig, finns det inte någon orsak att höja premierna.¹⁹ Om det inte går att övertyga försäkringsgivarna om riskens obetydlighet, skulle detta tvinga anläggningsinnehavaren att satsa mer än tidigare på säkerhetsanordningar. Om inte försäkringsgivarna, sedan sakkunniga hörts, låter sig övertygas om att risken är obetydlig, kan man inte heller förutsätta att de som potentiellt kommer att lida skadorna anser att kärnkraften är ofarlig och värd att understödvas.

Om en katastrof inträffar, är det rätt likgiltigt för de skadelidande att veta vilken sannolikheten var för att olyckan skulle äga rum. Däremot är det mer relevant att fråga sig om det är rättvist att lagstiftningen tryggar anläggningsinnehavarens ställning, medan de skadelidande blir utan ersättning.

Till slut

I regeringens proposition betraktades atomansvarigheten ur en energipolitisk synvinkel. Förhöjningen av ansvarsbeloppen motiverades inte med att medborgarna bör garanteras rätt till ersättningar om en olycka inträffar. Det förbättrade skyddet mot olyckor motiverades endast med att framhålla vikten av att Finland deltar i det internationella samarbetet och att ersättningsbeloppen bör hålla en enhetlig standard.

I riksdagsbehandlingen tog man tidvis upp rättssäkerhetsaspekten, men det var energipolitiken som dominerade debatten. De rättssäkerhetsaspekter som framhölls ansågs inte heller så viktiga att man hade gjort ändringar i lagförslaget.

En granskning av regeringens proposition och riksdagsbehandlingen vid revideringen av atomansvarighetslagen ger vid handen att de två grundläggande målsättningarna för atomansvarighetssystemet gavs omvänd prioritet i förhållande till det som anfördes i början av denna artikel. Atomansvarighetens syfte, att ställa garantier för en tillräcklig och rättvis ersättning, blev en fråga av andra rang för lagstiftaren i jämförelse med omsorgen om att man kan fortsätta att använda och

utveckla kärnkraften. Det återstår att se om detta kommer att påverka tolkningen av atomansvarighetslagen om man står inför det dystra faktum att den måste tillämpas.

Noter

1. Det internationella systemet för skadeansvar grundar sig på Pariskonventionen av år 1960 (Finlands författningssamlings fördragsserie 20/72) och den tilläggskonventionen av år 1963 som undertecknats i Bryssel (4/77). År 1982 höjdes de maximala belopp för ersättningar som anges i dessa konventioner.
2. Finlands författningssamling 15.9.1989/820. Samtidigt ändrades lagens finska namn till "ydinvastuulaki" (tidigare "atomivastuulaki"). Atomansvarighetslagen är stiftad år 1972 (8.6.1972/484).
3. Anläggningsinnehavarens ansvar baserar sig på Pariskonventionen och statens ansvarsbelopp på tilläggskonventionen i Bryssel.
4. I Norge och Danmark, vilka inte har kärnkraftverk på sina områden, uppgår anläggningsinnehavarens ansvar till ca 343 miljoner FIM. I Sverige är ansvarsbeloppet ca 550 miljoner FIM. Det svenska skadeståndsansvaret är som helhet betraktat det mest täckande i Norden. För vissa skador har staten åtagit sig ett större ansvar än det internationella ersättningssystemet förutsätter. Se 31 a § (svenska) atomansvarighetslagen (1968:45).
5. Regeringens proposition (Finland) 39/1989, s. 8. Jämför proposition (Sverige) 1987/88:139, s.8
6. Regeringens proposition 39/1989, s. 8 och 12.
7. Regeringens proposition 39/1989, s. 10.
8. Regeringens proposition 39/1989, s. 17. I Förbundsrepubliken Tyskland har konventionerna tolkats så att man även kan lagstifta om ett obegränsat skadeståndsansvar. Om motiveringarna för denna uppfattning, se Munich Symposium OECD 1985, s. 381.
9. Regeringens proposition 39/1989, s. 3 och 14.
10. Regeringens proposition 39/1989, s. 11.
11. Riksdagsmännen Kietäväinen (centern), Gustafsson (socialdemokraterna), Uitto (folkdemokraterna) samt Pulliainen, Paloheimo, Soinivaara och Haavisto (de gröna). Riksdagshandlingarna, regeringens proposition 39/1989.
12. Riksdagsman Kietäväinen. Riksdagshandlingarna, regeringens proposition 39/1989.
13. Riksdagsmännen Ikonen, Jätteenmäki och Pokka (centern) samt Männistö (folkdemokraterna) och Soinivaara (de gröna). Riksdagshandlingarna 39/1989.
14. Finansutskottets betänkande nr 27, riksdagshandlingarna 39/1989. Riksdagsman Pulliainen (de gröna) ställde sig befogat undrande till utskottets uppmaningar, eftersom man redan nu, efter Tjernobyli, känner till de "verkliga skadorna".
15. Stora utskottet förenade sig om finansutskottets betänkande och föreslog att lagför-

slaget i propositionen godkänns utan ändringar. Stora utskottets betänkande nr 75, riksdagshandlingarna, regeringens proposition 39/1989.

16. Riksdagsman Kalliomäki (socialdemokraterna). Riksdagshandlingarna 39/1989.
17. Riksdagsmännen Tiuri och Mäki-Hakola (samlingspartiet), riksdagshandlingarna 39/1989.
18. Riksdagsmännen Seppänen (folkdemokraterna), Haavisto, Jätteenmäki och Kietäväinen, riksdagshandlingarna 39/1989.
19. Se riksdagsman Haavistos anförande i andra behandlingen, riksdagshandlingarna 39/1989. I regeringens proposition uppges att de förhöjda ansvarsbeloppen inte kommer att inverka på priset på den elektricitet som produceras med kärnkraft (Proposition 39/1989, s. 16). Av propositionen framgår inte hur mycket ansvarsbeloppen kunde höjas förrän detta inverkar på kärnkraftens konkurrenskraft.

Författarupplysningar:

Pauli Ståhlberg, jur.lic., Institutionen för privaträtt vid Helsingfors universitet. Adress: Berggatan 3A, SF-00100 Helsingfors.

Översättare:

Håkan Stoor

