

## Det internationella atomansvarssystemet och de östeuropeiska staterna

PAULI STÅHLBERG

*Det internationella atomansvarssystemet är till många delar bristfälligt. Bland annat är det geografiska tillämpningsområdet alltför snävt. Låt oss anta att det idag inträffar en atomkraftsolycka i Ryssland, vars verkningar sträcker sig till de nordiska länderna. Beträffande ansvars- och ersättningsfrågorna skulle situationen vara lika otillfredsställande som 1986 när olyckan i Tschernobyl inträffade.*

De rättsliga frågor som anknyter till tillgodörandet av atomenergi kan vara föremål för flera slag av forskning. På grund av atomsubstansens egenskaper utsträcker sig problemen till flera olika rättsområden – till åtminstone internationell rätt, internationell privaträtt, förvaltningsrätt, miljö rätt och skadeståndsrätt. De mest betydande civilrättsliga frågorna hänför sig till ett ansvarssystem för skador som kan uppstå vid utnyttjandet av atomenergin.

På grund av att man inte helt och hållet kan eliminera risken för strålningsskador har det varit nödvändigt att skapa ett atomansvarssystem. Oberoende av alla försiktighetsåtgärder kvarstår alltid möjligheten att en skada inträffar. Dessutom kan skadehändelsen på grund av atomsubstansens klyvningsegenskaper och radioaktivitet vara sådan att sedvanliga skadeståndsrättsliga regler är otillräckliga. Atomansvarssystemet avviker på många punkter från den allmänna skadeståndsrätten.

Det som särskilt karakteriserar atomskadorna är deras potentiella omfattning. Följderna av en atomkraftsolycka kan vara katastrofala i och med att olyckans verkningar kan sträcka sig till flera staters terri-

torium. Redan från och med slutet av 1950-talet, då den civila atomindustrin uppstod, ansåg man det vara nödvändigt att reglera atomskadorna internationellt. Atomindustristaterna har genom den internationella regleringen velat säkra sina medborgare ersättning om olyckor inträffar i andra länder. Som mål har staterna haft å ena sidan att enhetliga atomansvarsregler stiftas i så många länder som möjligt och å andra sidan att nationella regler skall tillämpas på alla medborgare i de avtalslutande staterna på samma sätt och detta oberoende av i vilken stat olyckan sker.

Man har strävat efter att förverkliga den internationella regleringen av atomskadorna i huvudsak genom två olika avtalssystem. Det första systemet, som också i högre grad godkänts, bildas av två konventioner. De är konventionen om skadeståndsansvar på atomenergins område, den s.k. *Pariskonventionen* från år 1960 och en tilläggskonvention, den s.k. *Brysseltilläggskonventionen* från år 1963. Det andra avtalssystemet stöder sig igen på *Wienkonventionen* från år 1963 om ersättningsansvar på atomskadornas område. De nordiska länderna har anslutit sig till Pariskon-

ventionen och Brysselföreläggskonventionen vid ingången av 1970-talet.

Atomansvarssystemen bygger i första hand på ett civilrättsligt ansvar. Huvudprinciperna i dem är likartade. En innehavare av en atomanläggning svarar för skador oberoende av vållande. Varken anläggningsinnehavarens eller någon annans klanderbara gärning är en förutsättning för att ansvar skall uppkomma. Atomansvaret är kanaliserat enbart till anläggningsinnehavaren. Alla andra personer som har deltagit i verksamheten, till exempel leverantörer av aggregat, är befriade från ett eventuellt ansvar gentemot de skadelidande. Anläggningsinnehavarens ansvar är begränsat i fråga om belopp och tid. Innehavaren är fri från ansvar för den överskjutande delen av ansvarsbeloppet eller sedan preskriptionstiden har löpt ut. Innehavaren är tvungen att täcka hela sitt ansvar genom en försäkring eller på ett motsvarande sätt. Då anläggningsinnehavarens ansvarsbelopp överskrids betalas ersättningarna av offentliga medel. Den stat där anläggningen är belägen ersätter i första hand skadorna och vid behov används övriga konventionsstaters offentliga medel. Domsmakten tillfaller alltid en domstol i en enda konventionsstat. En ytterligare huvudprincip är att ingen försätts i en ojämlig ställning på basis av hem- eller vistelseort vid tillämpningen av konventionerna.

Då konventionerna färdigställdes i början av 1960-talet ansåg man dem vara exempel på välutvecklade internationella ersättningssystem. Sedermera har man erkänt att konventionerna innehåller många brister. Dessa har numera framgått särskilt på grund av att man för övriga miljöskadors del har gått in för lösningar som avviker

från atomansvarssystemet och som är fördelaktigare för de skadelidande. Mest har man debatterat den kvantitativa begränsningen av ansvaret, begreppet atomskada och tillämpningsområdet för konventionerna. Det har krävts stor möda för att korrigera de konstaterade bristerna. De förbättringar som har genomförts i konventionerna på den internationella nivån har i maklig takt överförts till den interna lagsiftningen i konventionsstaterna. I fråga om vissa punkter i konventionerna, till exempel minimibeloppet för anläggningsinnehavarens ansvar, har man gett rekommendationer. Förbättringar på grund av rekommendationerna har man dock inte gjort i alla konventionsstater.

En betydande brist i konventionerna hänger ihop med deras geografiska tillämpningsområde. Ansvarssystemet i Paris- och Brysselkonventionen genomfördes genom OECD-staternas försorg och gäller främst Västeuropa. Här återfinns dock endast mindre än hälften av alla atomreaktorer i världen. Verkningarna av sådana atomkraftsolyckor som inträffar på andra ställen kan sträcka sig även till Västeuropa och vice versa. Wienkonventionen, som administreras av FN:s atomenergiorganisation IAEA, är i princip avsedd att omfatta hela världen, men i praktiken är dess tillämpningsområde snävt. Inte en enda betydande atomenergistat har anslutit sig till den fastän det redan förflutit 30 år sedan konventionen tillkom.

De hittills största atomkraftsolyckorna, Harrisburg i Förenta Staterna 1979 och Tschernobyl i Ukraina 1986, föll utanför de internationella systemen. Visserligen förorsakade endast Tschernobyl-olyckan skador som sträckte sig utöver landets egna gränser. En olycka i Förenta Staterna kunde

i värsta fall orsaka skador även i Europa. Det är dock ett mera betydande problem att staterna i Östeuropa inte hör till de internationella ersättningssystemen. I synnerhet ur de nordiska ländernas synvinkel sett är – förutom anläggningarnas säkerhet – det faktum att ansvarssituationen inte är reglerad en fråga som snabbt borde avgöras.

Man har inte ansett det vara politiskt möjligt att de östeuropeiska staterna ansluter sig till ansvarssystemet i Paris- och Brysselkonventionen – ett ansvarssystem som de västeuropeiska staterna upprätthåller. Å andra sidan har man konstaterat att det är en alltför lång process att skapa och sätta i kraft en helt ny konvention. Däremot har de östeuropeiska staternas anslutning till Wienkonventionen setts som ett realistiskt alternativ. Det forna Sovjetunionen och sedermera Ryssland samt Ukraina har även yttrat sitt intresse att ansluta sig till Wienkonventionen. Staterna i Pariskonventionen har däremot inte varit villiga att övergå till Wienkonventionen, eftersom det skulle leda till att Brysselkonventionen som kompletterar Pariskonventionen försvann. Av denna orsak har man strävat efter att förena Paris- och Wienkonventionens system. Genom försorg av IAEA och OECD:s atomenergibyrå upprättades år 1988 ett protokoll varmed Paris- och Wienkonventionen förenades. Sedan protokollet trätt i kraft våren 1992 utvidgades det geografiska tillämpningsområdet för konventionerna till att gälla även skador som framträder inom sådana staters territorium som har godkänt protokollet och är parter i någondera konventionen. Härvid skulle en anslutning av de östeuropeiska länderna till Wienkonventionen och tilläggsprotokollet inkorporera dem i det kombinerade ato-

mansvarssystemet. Detta kunde samtidigt utvidgas att gälla hela Europa.

Den praktiska betydelsen av anslutningsprotokollet är emellertid ännu liten. Endast några atomenergistater har tillsvidare ratificerat protokollet – av de nordiska länderna blott Sverige. Av de övriga staterna är Litauen i princip den viktigaste staten ur de nordiska ländernas synvinkel, förutsatt att de övriga nordiska länderna utöver Sverige i framtiden bekräftar protokollet. De östeuropeiska staterna eller Förenta Staterna har inte anslutit sig till någondera konventionen eller till deras anslutningsprotokoll. Om det till exempel i Ryssland eller Ukraina inträffade en atomkraftsolycka med verkningar till de nordiska länderna skulle situationen för ansvars- och ersättningsfrågornas del fortfarande vara lika dålig som då olyckan i Tschernobyl inträffade år 1986. Det skulle i praktiken inte gå att få ersättningar som grundar sig på ett civilrättsligt ansvar. Endast diplomatiska förhandlingar skulle finnas till förfogande och ett eventuellt ansvar från statens sida. De gav åter de skadelidande ingen form av ersättningstrygghet efter Tschernobyl-olyckan.

Förutom att ersättningstryggheten i fråga om olyckor som sker i de östeuropeiska staterna är svag, uppstår det också ett annat problem av att de östeuropeiska länderna står utanför det internationella atomansvarssystemet och av att deras lagstiftning är outvecklad. Då man i de östeuropeiska länderna inte känner till kanaliseringen av atomansvaret uteslutande till anläggningssinnehavaren kan även andra som deltar i anläggningens verksamhet bli ansvariga för atomskador. En sådan ansvarsituation har i praktiken lett till att västerländska kärntekno-

logiföretag inte är villiga att förbättra och reparera atomanläggningar i Östeuropa. Detta beror på att företagen kunde bli ansvariga för olyckor som efter reparationsarbetena inträffar i anläggningarna.

Det kan finnas åtskilliga orsaker till att staterna i Östeuropa inte har anslutit sig till atomansvarssystemen. Skillnaderna i samhällssystemen torde ha varit och är fortfarande den mest betydelsefulla orsaken. Atomanläggningarna ägs och förvaltas fortfarande av staten. Man stöter på problem om man skall överföra anläggningarna till ett system som grundar sig på ett civilrättsligt ansvar av modernt snitt. Man kan endast spekulera över huruvida de eventuellt privatiseras i framtiden. Samtidigt som man överväger huruvida länderna i Östeuropa eventuellt skall anslutas till de nuvarande atomansvarssystemen blir man tvungen att granska huruvida bestämmelserna i systemen går att anpassa till situationen och lagstiftningen i dessa stater.

På området för det forna Sovjetunionen, till exempel i staterna Ryssland och Ukraina, finns ännu inte någon lag i kraft som ens i nationellt hänseende skulle reglera atomansvarsfrågorna. Ansvaret i dessa länder är fortfarande beroende av de allmänna skadeståndsrättsliga reglerna. Visserligen har man utfärdat en speciallag för ersättning av sådana skador som förorsakades i Tschernobyl och som inträffade på det forna Sovjetunionens område. Lagen har dock inte sin grund i ett civilrättsligt ansvar och dess tillämpning begränsas uteslutande till Tschernobyl-olyckan.

En annan betydande skillnad i förhållande till de västliga länderna gäller säkerhetsnivån i anläggningarna och den risk denna nivå förorsakar. Den ersättningstrygghet

som ges i atomansvarskonventionerna avlägsnar givetvis inte skaderisken. Med hjälp av ersättningssystemen kan man inte kompensera alla skador som förorsakas av en olycka. Om de östeuropeiska länderna ansluter sig till atomansvarssystemen ökar sannolikheten mångfaldigt för att det inträffar en sådan olycka där ansvarsbelopp som är större än de nuvarande överskrids. Å andra sidan förutsätter systemets trovärdighet att det kan täcka åtminstone sådana olyckor vars sannolikhet inte är försvinnande liten.

En eventuell atomkraftsolycka i de västeuropeiska staterna orsakar med största sannolikhet inte att det läcker ut stora mängder radioaktiva ämnen. Atomansvarssystemen kan klara av olyckor som är begränsade till sin omfattning – av till exempel den typ som inträffade i Harrisburg. Däremot överstiger den olycka som inträffade i Tschernobyl bärkraften för systemen. Man har uppskattat att sannolikheten för en olycka av denna typ i västeuropeiska anläggningar är mycket liten. Förutsatt att man kan lita på sannolikhetsbedömningarna kan man anse att det nuvarande systemet som bygger på Paris- och Brysselkonventionen till sina grunder är trovärdigt och fungerande trots de brister som förekommer i systemet. Men om anläggningarna i de östeuropeiska länderna kommer med i systemet, ökar möjligheten betydligt för att en sådan olycka sker för vilken systemet inte är funktionsdugligt. Man kan fråga sig huruvida grunderna i ansvarssystemen i sin helhet borde tas upp till granskning efter att länderna i Östeuropa anslutit sig och huruvida man till exempel borde avstå från att basera atomansvaret på det civilrättsliga ansvaret.

Det tredje problemet gäller täckningen av ansvaret. De västeuropeiska anläggningarna har täckt sitt ansvar med försäkringar. Försäkringsbolagen har med hjälp av återförsäkringar skapat en pool vars ersättningskapacitet är några miljarder mark per olycka. I de östeuropeiska länderna finner man inte nödvändigtvis en sådan ersättningskapacitet som skulle täcka ansvaret hos de anläggningsinnehavare som finns där. Å andra sidan om ansvaret i sin helhet faller staten till last, utan att det har en reell täckning till exempel genom en särskild fond, kan man åtminstone i den nuvarande ekonomiska situationen stöta på problem att erhålla ersättningar. Om anläggningarna i de östeuropeiska länderna inkorporeras i systemet, kan de västeuropeiska försäkringsgivarna eller anläggningsinnehavarna enligt vissa planer bli garanter för skadorna. Försäkringsgivarna är emellertid på grund av riskens storlek av allt att döma ovilliga att bevilja försäkringar. Åtminstone kunde försäkringspremierna bli så stora att de östeuropeiska anläggningarna inte skulle ha råd att betala dem. Av naturliga orsaker vill innehavarna av de västeuropeiska atomanläggningarna inte stå för risken för eventuella skador som förorsakats av östeuropeiska anläggningar. En förutsättning skulle åtminstone vara att de östeuropeiska anläggningarna till sin säkerhetsnivå ändras så att de uppfyller de västeuropeiska standarderna. Det verkar åtminstone inte ekonomiskt möjligt.

I atomansvarssystemen är både anläggningsinnehavarens och statens ansvarsbelopp begränsat. I Paris- och Brysselkonventionens ansvarssystem varierar ansvarsbeloppen per anläggning mellan ungefär 40 milj. och 1.000 milj. FIM beroende på vilken stat det är fråga om och på valutakurs-

situationen. Det ansvarsbelopp som täcks av konventionsstaterna med offentliga medel begränsas till ungefär 1.600 milj. FIM. Då en olycka inträffar fördelas ansvarsbeloppet mellan alla skadelidande. Då man tar med nya stater i systemet leder det till att det finns flera potentiella skadelidande som delar på ersättningsmedlen. Samtidigt som ansvarssystemet utökas med flera medlemmar borde även medlen för ersättningarna utökas. I praktiken innebär detta att ansvarsbeloppen borde höjas i avsevärd omfattning. I annat fall minskar det kvantitativa ersättningsskydd som atomansvarssystemet ger medborgarna i konventionsstaterna avsevärt. Om staterna i Östeuropa å andra sidan anslöt sig till systemen utan förhöjningar, kunde ett partiellt ersättningsskydd ges mot olyckor som äger rum i Östeuropa även om ersättningsskyddet förblev obetydligt.

För de nordiska ländernas del är det en betydande brist att särskilt Ryssland står utanför det internationella ersättningssystemet. I en nära framtid verkar det inte sannolikt att nordiska skadelidandes ställning förbättras av att Ryssland ansluter sig till systemet. En sådan olycka i anläggningen Sosnovyi Bor som exempelvis har verkningar även i de nordiska länderna är emellertid hela tiden minst sagt möjlig. Av denna orsak borde man – i mån av möjlighet – sträva efter tillfälliga bilaterala arrangemang mellan de nordiska länderna och Ryssland. Så länge som Ryssland inte är med i de internationella systemen och man inte har skapat andra särskilda ersättningsarrangemang med landet, måste människorna i de nordiska länderna bereda sig på att skador som drabbar dem till följd av en olycka i Ryssland förblir oersatta.

## Opsamling

Det internationella atomansvarssystemet är till många delar bristfälligt. Bland annat är det geografiska tillämpningsområdet alltför snävt. Låt oss anta att det idag inträffar en atomkraftsolycka i Ryssland, vars verkningar sträcker sig till de nordiska länderna. Beträffande ansvars- och ersättningsfrågorna skulle situationen vara lika otillfredsställande som 1986 när olyckan i Tschernobyl inträffade.

## Författarupplysningar:

Pauli Ståhlberg, jur.lic. (disp.), Institutionen för privaträtt, PB 4, FIN-00014 Helsingfors Universitet

## Översättare:

Frey Nybergh

