

Nr 11

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag angående fortsatt giltighet av atomansvarighetslagen den 3 juni 1960 (nr 246) samt lag om ersättning för skada i följd av atomfartygs drift.

Genom en den 15 februari 1963 dagtecknad, till lagutskott hänvisad proposition, nr 47, vilken behandlats av första lagutskottet, har Kungl. Maj:t under åberopande av propositionen bilagda, i statsrådet och lagrådet förda protokoll föreslagit riksdagen att antaga följande vid propositionen fogade förslag till

1) Lag

angående fortsatt giltighet av lagen den 3 juni 1960 (nr 246) om ersättning för skada i följd av atomreaktor drift m. m. (atomansvarighetslag)

Härigenom förordnas, att lagen den 3 juni 1960 om ersättning för skada i följd av atomreaktor drift m. m. (atomansvarighetslag), vilken gäller till och med den 31 december 1963, skall äga fortsatt giltighet till och med den 31 december 1965.

2) Lag

om ersättning för skada i följd av atomfartygs drift

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

I denna lag förstås med

atomfartyg: fartyg som är utrustat med anläggning för utvinning av atomenergi (atomreaktor), vilken användes eller är avsedd att användas såsom kraftkälla, vare sig för framdrivande av fartyget eller för annat ändamål;

innehavare av atomfartyg: den som med tillstånd enligt atomenergilagen den 1 juni 1956 eller eljest driver eller innehar sådant fartygs atomreaktor;

atomolycka: skadeorsakande händelse, vars skadeverkningar helt eller delvis orsakats av radioaktiva, giftiga, explosiva eller andra farliga egenskaper hos atombränsle, som nyttjats eller vid tiden för händelsen nyttjades eller var avsett att nyttjas i atomfartygs reaktor, eller av sådana egenskaper hos atomprodukt, vilken alstrats i dylik reaktor.

Uttrycken *atombränsle* och *atomprodukt* hava i denna lag den innebörd som anges i 1 § atomansvarighetslagen den 3 juni 1960.

Bestämmelserna i denna lag gälla icke atomolycka som är en följd av krigshandling eller liknande handling under väpnad konflikt, invasion, inbördeskrig eller uppror.

2 §.

Vad i denna lag stadgas angående ansvarighet för skada i följd av atomolycka skall äga tillämpning allenast såframt Konungen beträffande visst atomfartyg förordnar därom.

3 §.

Såvitt annat icke följer av vad nedan stadgas skola beträffande ansvarighet för skada i följd av atomolycka bestämmelserna i 4—15 §§ atomansvarighetslagen äga motsvarande tillämpning med iakttagande av att vad där sägs om atomanläggning och atomskada i stället skall avse atomfartyg och skada i följd av atomolycka.

Vid tillämpning av bestämmelserna i 4 § atomansvarighetslagen skall atombränsle eller atomprodukt icke anses vara under transport, då bränslet eller produkten för atomfartygsinnehavares egen räkning föres å fartyget.

4 §.

För skada å atomfartyget eller å egendom, som vid tiden för atomolyckan fanns å fartyget och nyttjades eller var avsedd att nyttjas i förbindelse med fartygets drift, utgår ej ersättning enligt denna lag.

5 §.

Atomfartygsinnehavares ansvarighet för skada i följd av en och samma atomolycka skall vara begränsad till belopp som Konungen för varje särskilt fartyg bestämmer.

Vad i 6 § andra stycket atomansvarighetslagen är stadgat skall ej äga tillämpning i fråga om skada i följd av atomolycka.

Belopp som i första stycket sägs innefattar ej ränta och ersättning för rättegångskostnader, såvida icke Konungen beträffande visst atomfartyg förordnar annorlunda.

6 §.

Anspråk på ersättning för skada i följd av atomolycka må göras gällande allenast mot innehavaren av atomfartyget eller, i fall som avses i 13 § atomansvarighetslagen, mot staten, såframt ej annat följer av internationellt fördrag, som tillträtts av Sverige, eller av bestämmelser grundade på sådant fördrag.

7 §.

Vid tillämpning beträffande atomfartyg av bestämmelserna i 10 § atomansvarighetslagen skall, i fall som avses i paragrafens tredje stycke första punkten, försäkringsbeloppet uppgå till minst det för fartygets innehavare fastställda ansvarighetsbeloppet ökat med en femtedel. Skyldighet att taga tilläggsförsäkring, varom i nämnda stycke stadgas, skall inträda så snart försäkringsbeloppet i följd av inträffat försäkringsfall kan antagas komma att understiga ansvarighetsbeloppet.

8 §.

Har förordnande jämlikt 15 § första stycket atomansvarighetslagen meddelats med avseende å ersättning för skada i följd av atomolycka, skall i stället för vad som stadgas i andra stycket av samma paragraf gälla, att för-

ordnandet icke leder till inskränkning i ansvarighet som följer av fördrag eller bestämmelser varom ovan i 6 § sägs.

Denna lag träder i kraft den dag Konungen förordnar och äger giltighet under samma tid som atomansvarighetslagen den 3 juni 1960.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås, att atomansvarighetslagen, som har avseende å landbaserade atomanläggningar och vars giltighetstid utgår den 31 december 1963, får fortsatt giltighet t. o. m. den 31 december 1965. Vidare föreslås en särskild lag om ersättning för skada i följd av atomfartygs drift med samma giltighetstid som atomansvarighetslagen.

A. Atomansvarighetslagen

Huvuddragen av gällande bestämmelser

Atomansvarighetslagen, som är provisorisk, är baserad på huvudprinciperna i en av dåvarande organisationen för europeiskt ekonomiskt samarbete (OEEC), numera organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), antagen »Konvention angående skadeståndsansvar på atomenergins område». Atomanläggningsinnehavare skall sålunda enligt lagen vara ansvarig för atomskada på rent strikt grund. Hans ansvarighet är begränsad till 25 miljoner kronor för atomskador i följd av en och samma händelse. Vidare stadgas obligatorisk försäkringsplikt. Preskriptionstiden har i överensstämmelse med OECD-konventionens reglering satts till tio år från den händelse, som gav upphov till skadan. Ansvaret kanaliseras till anläggningsinnehavaren — undantag göres blott, av hänsyn till äldre internationella konventioner, för skador som uppkommer till följd av begagnande av fartyg eller andra transportmedel. Anläggningsinnehavarens regressrätt är begränsad till fall av uppsåtligt handlande på den skadevållandes sida. Slutligen innehåller lagen vissa bestämmelser om statsansvar. Staten skall dels bära ett subsidiärt garantiansvar för de ersättningar anläggningsinnehavaren är skyldig att utge, dels svara direkt gentemot de skadelidande för skador, som yppas först efter den tioåriga preskriptionstidens utgång men inom trettio år från olyckan, dels ock — enligt grunder som bestämmes av Kungl. Maj:t och riksdagen i varje enskilt fall — utge ersättning för skador, som icke täcks av ansvarighetsbeloppet.

Departementschefen

Vid lagrådsremissen anmärkte *föredragande departementschefen, statsrådet Kling*, att atomskadestredningen i mars 1962 framlagt förslag till ny atomansvarighetslag samt anförde vidare, såvitt nu är i fråga:

»Förslaget har tillkommit i nordiskt samarbete och bygger på den förut nämnda OECD-konventionen angående skadeståndsansvar på atomenergins område. Remissbehandlingen av förslaget har nyligen avslutats.

Frågan huruvida detta förslag nu bör läggas till grund för lagstiftning och den provisoriska atomansvarighetslagen vid utgången av dess giltighetstid sålunda bör avlösas av en på OECD-konventionen byggd, permanent lag bör ses i belysning av det pågående internationella lagstiftningssamarbetet på förevarande rättsområde. — — — Enligt min mening bör ett ställningstagande till frågan om ratifikation från Sveriges sida av OECD-konventionen och i samband därmed genomförande av en på denna konvention byggd lagstiftning uppskjutas till dess det slutliga resultatet av konventionsarbetet inom IAEA och Euratom föreligger. De inom dessa båda organisationer utarbetade konventionsutkasterna kommer att slutgiltigt behandlas på diplomatiska konferenser under våren 1963.

Med hänsyn till det anförda är det inte möjligt att redan till innevarande års riksdag framlägga förslag till ny atomansvarighetslag. En förlängning av den provisoriska lagens giltighetstid är därför nödvändig. Jag vill förorda, att lagen ges fortsatt giltighet till och med den 31 december 1965. Med en sådan förlängning torde utrymme komma att finnas för ytterligare nordiskt samråd rörande den föreslagna nya atomansvarighetslagen, om behov härav skulle uppkomma efter avslutandet av det pågående konventionsarbetet. På grund av det nära samband, som råder mellan den föreslagna nya lagstiftningen beträffande atomfartyg och den gällande atomansvarighetslagen, anser jag motiverat att frågan om förlängning av giltighetstiden för sistnämnda lag avgöres redan nu.»

Lagrådet

Lagrådet har lämnat förslaget i hithörande delar utan erinran.

B. Den föreslagna lagstiftningen beträffande atomfartyg

Inledning

Förenta Staternas regering har under våren 1961 hos Kungl. Maj:t gjort framställning om tillstånd för det av Förenta Staterna genom United States Maritime Administration innehavda atomdrivna handelsfartyget *N. S. Savannah* att besöka Sverige och därvid angöra av svenska regeringen anvisade

hamnar. Framställningen har karaktären av en ansökan om tillstånd jämlikt atomenergilagen den 1 juni 1956 att å svenskt territorium innehava och driva fartygets atomreaktoranläggning.

Det ifrågasatta besöket av Savannah har bl. a. aktualiserat behovet av en legislativ reglering av frågor rörande ersättning för skador, som orsakas i samband med driften av atomdrivna fartyg. De i fråga om arten och omfattningen extraordinära skaderisker, som är förbundna med driften av atomreaktoranläggningar och det fredliga utnyttjandet av atomenergin över huvud, har tidigare föranlett speciallagstiftning rörande vissa skadestands- och försäkringsfrågor sammanhängande med atomreaktor drift. Den ovan berörda provisoriska atomansvarighetslagen trädde sålunda i kraft den 1 juli 1960 och gäller till och med den 31 december 1963. Lagen är emellertid tillämplig endast beträffande landbaserade atomanläggningar och omfattar icke skador, som uppkommer i samband med driften av atomreaktorer i fartyg eller andra transportmedel.

Inom justitiedepartementet har under hösten 1962 utarbetats en promemoria med förslag till *lag om ersättning för skada i följd av atomfartygs drift*.

Över promemorian har efter remiss yttranden avgivits av hovrätten för Västra Sverige, Göteborgs rådhusrätt, järnvägsstyrelsen, luftfartsstyrelsen, sjöfartsstyrelsen, försäkringsinspektionen, delegationen för atomenergifrågor, sjölagskommittén, Aktiebolaget Atomenergi, Svenska försäkringsbolags riksförbund, styrelsen för Sveriges advokatsamfund, Sveriges fartygsbefälsförening, Svenska sjöfolksförbundet, Sveriges redareförening, Sjöassuradörernas förening, Sveriges ångfartygs assurans förening, dispaschören i Göteborg, Svenska hamnförbundet och Näringslivets trafikdelegation.

Beträffande vad i *departementspromemorian* anförts rörande huvuddragen av förslaget ävensom *över promemorian avgivna yttranden* får utskottet hänvisa till propositionen s. 16—30.

Departementschefen

Vid lagrådsremissen anförde *föredragande departementschefen, statsrådet Kling*, angående huvuddragen av den föreslagna lagstiftningen:

»Ett eventuellt besök i svenska farvatten och hamnar av det amerikanska atomdrivna handelsfartyget Savannah aktualiserar frågan om behovet av en specialreglering av ansvarighetsfrågorna i händelse fartyget under eller i anslutning till besöket ger upphov till en olyckshändelse med atomskador som följd. Den provisoriska atomansvarighetslagen gäller endast beträffande landbaserade atomanläggningar, och om någon specialreglering beträffande atomdrivna fartyg icke kom till stånd skulle följaktligen ansvarsfrågorna komma att regleras av allmänna och sjörättsliga skadestandsregler. Då man emellertid här har att göra med skadeverkningar av mycket speciell art och även måste taga möjligheten av olyckshändelser av ren katastrofkaraktär i betraktande, är en dylik ordning icke tillfredsställande.

Framför allt bör det genom en uttrycklig lagregel slås fast, att redaren av ett atomfartyg i likhet med innehavaren av en landbaserad atomanläggning skall på strikt grund svara för atomskada. Det är visserligen tänkbart, att domstolarna under hänvisning till atomenergiverksamhetens i viss mening »farliga» karaktär skulle även utan stöd av lag ålägga redaren strikt ansvar — i vart fall skulle aktsamhetskravet sannolikt komma att sättas så högt, att man i praktiken skulle komma det strikta ansvaret mycket nära — men redan den ovisshet som råder rörande rättsläget och som skulle kunna ge upphov till långvariga och kostnadskrävande rättegångar synes motivera, att man tillgriper en speciallagstiftning, som undanröjer oklarheterna och som erbjuder de presumtivt skadelidande i händelse av en atomolycka ett i alla hänseenden effektivt ekonomiskt skydd. Även behovet av att genom s. k. kanalisation av skadeståndsansvaret skydda andra personer än atomfartygets redare från risken att få bära ett betungande ansvar för atomskada, som uppkommit i följd av fartygets drift, talar för att en speciallagstiftning kommer till stånd.

En sådan speciallagstiftning bör uppenbarligen så nära som möjligt anpassas till de regler som enligt atomansvarighetslagen gäller beträffande landbaserade atomanläggningar — givetvis under tillbörligt hänsynstagande till att man här har att göra med rörliga reaktoranläggningar och med beaktande av de speciella sjörättsliga förhållandena. I betraktande av det pågående internationella lagstiftningssamarbetet på detta område och då med hänsyn till det ännu ringa antalet atomdrivna fartyg icke kan anses föreliggande behov av en mera permanent lagstiftning, bör den ifrågasatta lagstiftningen erhålla provisorisk karaktär.

Det nu framlagda förslaget till lag om ersättning för skada i följd av atomfartygs drift har utformats såsom en till den provisoriska atomansvarighetslagen knuten fullmaktslag. Förslaget innebär, att med vissa i lagen angivna modifieringar i fråga om tillämpningsområdet, ansvarighetsbeloppets storlek samt den s. k. kanalisationsprincipens tillämpning atomansvarighetslagens regler skall kunna genom förordnande av Kungl. Maj:t göras tillämpliga även beträffande atomfartyg. Dyligt förordnande förutsättes skola meddelas särskilt för varje fartyg, varvid inom en i lagen angiven ram ansvarighetsbeloppets storlek fastställs av Kungl. Maj:t i varje särskilt fall. De särbestämmelser som förslaget innehåller har utformats så, att en anpassning möjliggöres till de särskilda förhållanden som enligt den interna lagstiftningen i Förenta Staterna gäller beträffande Savannah, men det har samtidigt varit en strävan att ge lagen sådan utformning att den vid behov skall i en framtid kunna tillämpas även beträffande annat atomfartyg.

Förslagets principiella uppläggning har såsom framgår av den i det föregående lämnade redogörelsen för remissbehandlingen i allt väsentligt godkänts av de hörda instanserna. Tveksamhet har blott från vissa håll kommit till uttryck i frågan, huruvida icke lagtexten skulle vinna i tydlighet och bli mera lättillgänglig, om i viss utsträckning de allmänna hänvisningarna till atomansvarighetslagens materiella bestämmelser ersattes av direkt i lagtexten inarbetade materiella regler av motsvarande innehåll.

Även jag anser det i nuvarande läge lämpligt, att en av det förestående besöket av det amerikanska atomfartyget Savannah föranledd speciallagstiftning på förevarande område utformas såsom en till atomansvarighetslagen knuten fullmaktslag. Härigenom uppnås en i och för sig önskvärd enhetlighet i regelsystemet beträffande landbaserade atomanläggningar och atomreaktorer i fartyg. Det torde vara oundvikligt, att lagen i vissa hänseenden får karaktären av en *lex in casu*, som tar direkt sikte på de förhållanden som faktiskt råder beträffande Savannah. Man torde därför få godtaga, att bestämmelserna rörande lagens tillämpningsområde och ansvarighetsbeloppets storlek utformas under hänsynstagande till den interna amerikanska lagstiftningen, även om härigenom vissa avvikelser måste göras från såväl den svenska atomansvarighetslagens motsvarande bestämmelser som de regler vilka upptagits i 1962 års under svensk medverkan tillkomna Brysselkonvention rörande skadeståndsansvar för redare av atomdrivna fartyg. Utom såvitt angår ansvarighetsbeloppets storlek rör det sig icke om avvikelser av principiell betydelse. Det bör understrykas, att lagen enligt förslaget får provisorisk karaktär och — såsom även framhålles i promemorian — icke avses prejudicera en framtida generell lagstiftning.

Att på sätt förslaget förutsätter den särskilda lagen för atomfartyg anknuter till den gällande atomansvarighetslagen innebär att hänvisningar till den sistnämnda lagen icke kan undvikas. Det är givet, att lagtexten med en sådan teknik blir mindre överskådlig och lättillgänglig än som i och för sig vore önskvärt, men med hänsyn till lagens tillfälliga och provisoriska karaktär anser jag detta försvarligt. Det synes också önskvärt, att en rent provisorisk lag icke göres alltför utförlig och tynges med en mängd detaljbestämmelser. Utformningen av detaljerade regler på förevarande område bör anstå till dess frågan om att införa en permanent lagstiftning — eventuellt byggd på den föreliggande internationella konventionen — blir aktuell. Jag anser mig därför kunna förorda den uppbyggnad av lagen, som föreslagits i departementspromemorian.

Enligt förslaget avses atomansvarighetslagens bestämmelser om statsansvar i princip skola bli tillämpliga även beträffande atomfartyg. Det har härvid förutsatts, att såvitt särskilt gäller Savannah svenska statens civilrättsliga ansvarighet för s. k. sena skador enligt 13 § andra stycket atomansvarighetslagen kommer att omfattas av den amerikanska statsgarantin enligt den amerikanska atomenergilagen. Då det här gäller en av utländska intressenter driven reaktoranläggning, synes det väsentligt att denna förutsättning uppfylles för att den föreslagna ordningen skall kunna godtagas. Det bör därför framhållas, att i det numera föreliggande utkastet till avtal mellan Förenta Staternas och Sveriges regeringar intagits en uttrycklig bestämmelse om att sådan »public liability», som enligt den amerikanska lagstiftningen omfattas av det för Savannah gällande »indemnification agreement», även avser det civilrättsliga ansvar som åvilar svenska staten enligt den nu föreslagna lagstiftningen. Ett motsvarande problem kan givetvis framdeles uppkomma, därest det blir aktuellt att göra lagen tillämplig på annat utländskt atomfartyg än Savannah. Till denna av vissa remissinstan-

ser berörda fråga återkommer jag i den speciella motiveringen vid behandlingen av 2 § i förslaget.

De synpunkter som ligger bakom den av Svenska hamnförbundet väckta tanken att för de fall, då ersättningsskyldighet enligt den föreslagna lagen åvilar utländsk atomfartygsinnehavare, införa bestämmelser om skyldighet för svenska staten att utge förskottsbetalning till de skadelidande synes i och för sig beaktansvärda. Problemet synes emellertid äga en betydligt större räckvidd och kan uppenbarligen få aktualitet även i ett flertal andra sammanhang och på andra verksamhetsområden. Behov i händelse av en katastrofolycka av förskottsbetalningar av detta slag torde f. ö. kunna uppkomma även då den för olyckan ansvarige icke är utlänning utan svensk medborgare eller svensk juridisk person. Det synes sålunda knappast vara anledning att generellt utgå från att skaderegleringen i anledning av en omfattande olycka — det må röra sig om en atomolycka eller en olycks-händelse av konventionell natur — i och för sig behöver bli mera tidsödande då den ansvarige är ett utländskt rättssubjekt; här torde i själva verket helt andra faktorer bli utslagsgivande. Med hänsyn härtill synes det påtalade behovet av förskottsbetalningar kunna göra sig gällande icke blott i fråga om atomolyckor orsakade av utländska atomfartyg utan även då fråga är om olyckor i svenska atomanläggningar. Det har emellertid hittills icke ifrågasatts att i atomansvarighetslagen införa några bestämmelser om skyldighet för staten att träda in med förskottsbetalningar till dem som lidit skada i följd av atomolyckor i landbaserade atomanläggningar. Uppenbarligen kan det icke ifrågakomma att i nu förevarande sammanhang taga upp även detta spörsmål till behandling.

Det av sjöfartsstyrelsen och Svenska sjöfolksförbundet uttalade önskemålet att redan på detta stadium vinna nordisk rättsenhet på förevarande område är i och för sig beaktansvärt men torde av olika skäl svårigen kunna fullt ut tillgodoses. Såsom i promemorian framhållits har det i den nyligen antagna danska »lov om nukleare anlæg» — i vilken uttryckligt undantag från tillämpningsområdet göres för bl. a. atomreaktorer i fartyg — intagits en bestämmelse om att regler om ansvarighet för skada orsakad av atomdrivet fartyg kan utfärdas i administrativ ordning. Enligt vad jag under hand erfarit förbereder man f. n. inom det danska justitsministeriet utfärdandet av en särskild förordning i detta hänseende beträffande Savannah. I avseende å de grundläggande principerna torde denna förordning komma att nära ansluta till det nu framlagda svenska lagförslaget, och i sakligt hänseende torde några skiljaktigheter av betydelse mellan det danska och det svenska ersättningssystemet i praktiken icke komma att föreligga. I Norge är själva utgångsläget såtillvida ett annat, att man där ännu icke har någon speciallagstiftning om ersättning för atomskada, och det samma gäller Finland.»

Beträffande motiven till de särskilda paragraferna i den föreslagna lagen får utskottet hänvisa till propositionen s. 33—53.

Lagrådet

Lagrådet har lämnat förslaget jämväl i förevarande del utan erinran.

Utskottet

Utskottet har icke funnit anledning till erinran mot Kungl. Maj:ts förslag och får alltså hemställa,
att förevarande proposition, nr 47, måtte av riksdagen bifallas.

Stockholm den 14 mars 1963

På första lagutskottets vägnar:

INGRID GÄRDE WIDEMAR

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Nyström, Arvidson, fröken Mattson, herrar Lundin och Nyman;

från andra kammaren: fru Gärde Widemar, fru Johansson, fru Boman, herrar Östrand, Gustafsson i Borås, fröken Bergegren och herr Haglund.