National Library
of Sweden

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

UNGL. BIBL.
17 NOV 1959
STOCKHOLM

SOU
1959:34

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1959:34

Justitiedepartementet

ATOMANSVARIGHET

I.

BETÄNKANDE MED FÖRSLAG TILL PROVISORISK LAGSTIFTNING OM SKADESTÅNDSANSVAR OCH FÖRSÄKRING VID ATOMREAKTORDRIFT M.M.

AVGIVET AV ATOMSKADEUTREDNINGEN

Stockholm 1959

Statens offentliga utredningar 1959

Kronologisk förteckning

---

1. Statligt stöd till jordbrukets inre rationalisering. Idun. 164 s. **Jo.**
2. Filmstöd och biografnöjesskatt. Idun. 153 s. **Fi.**
3. Preliminärnationalbudget för år 1959. Marcus. V + 131 s. **Fi.**
4. Kompetenfördelningen av administrativa besvärsmål mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten. Idun. 485 s. **Ju.**
5. Läkemedelsförsörjningens organisation. Idun. 304 s. **I.**
6. Fångvårdsanstalters optimala storlek. Idun. 63 s. + 6 s. ill. **Ju.**
7. Statligt kreditstöd till hantverk och småindustri m.m. Kihlström 131 s. **H.**
8. Utbildning av lärare i yrkesämnen för industri och hantverk samt handel. Idun. 210 s. **E.**
9. Lokala skyddstjänstemän samt arbetarskyddsstyrelsens organisation. Idun. 78 s. **S.**
10. Författningsutredningen: IV. Opinionsbildningen vid folkomröstningen 1957. Idun. 145 s. **Ju.**
11. Förutsättningarna för civil varvsdrift vid Karlskrona örlogsvarv. Idun. 56 s. **Fö.**
12. Tilläggspensioneringens administration. Idun. 186 s. **S.**
13. Familjebeskattningen. Idun 275 s. **Fi.**
14. Reviderad nationalbudget för år 1959. Marcus. V + 112 s. **Fi.**
15. Fångvårdstyrelsen. Idun. 216 s. **Ju.**
16. Riksdagens budgetarbete. Marcus. 56 s. **Fi.**
17. Domarbalan. Idun. 222 s. **Ju.**
18. Fånges arbetsersättning. Idun. 98 s. **Ju.**
19. Statsbidragen till städernas vägar och gator m. m. Idun. 136 s. **K.**
20. Det rättspsykiatriska undersökningsväsendets organisation. dun. 181 s. **Ju.**
21. Sveriges neteorologiska och hydrologiska instituts arbetsuppgifter och organisation. Idun. 303 s. **K.**
22. Den statliga centrala rationaliserings- och revisionsverksamhetens organisation. Idun. 238 s. **Fi.**
23. Arméns behäl. Idun. 431 s. **Fö.**
24. Förslag till lag om straff för varusmuggling m. m. Idun. 407 s. **Fi.**
25. Verksamheten vid ungdomsvårdsskolorna. Idun. 197 s. **S.**
26. Arbetstiden för viss militär och civilmilitär personal. Idun. 98 s. **Fö.**
27. Omreglering av hovrätternas domkretsar. Idun. 136 s. **Ju.**
28. Besparingar inom statsverksamheten. Idun. 278 s. **Fi.**
29. Donationfonder och övriga diverse medel inom statsförvaltningen. Idun. 71 s. **Fi.**
30. Lantmäteriväsendets och kartverkets organisation. Idun. 322 s. **Jo.**
31. Myrslogar i Dalarna. Kihlström. 121 s. **Ju.**
32. Förbättrade familjeförmåner från folkpensioneringen m. m. Idun. 238 s. **S.**
33. Organisatoriska riktlinjer för svensk statistik. Idun. 198 s. **Fi.**
34. Atomansvarighet I. Idun. 57 s. **Ju.**

Anm. Om särskild tryckort ej angives, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. **E.** = ecklesiastikdepartementet. **Jo.**= jordbruksdepartementet.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1959: 34

Justitiedepartementet

ATOMANSVARIGHET

I.

Betänkande med förslag till provisorisk lagstiftning om skadeståndsansvar och försäkring vid atomreaktordrift m. m.

AVGIVET AV ATOMSKADEUTREDNINGEN

IDUNS TRYCKERIAKTIEBOLAG ESSELTE AB

STOCKHOLM 1959

Innehåll

Skrivelse till departementschefen 5

Lagförslag 7

Motiv

Inledning 11

Atomenergi 11

Den radioaktiva strålningens medicinska verkningar 13

Olycksfallsrisker i atomenergianläggningar 15

Det svenska atomenergiprogrammet 19

Lagstiftning ang. kontroll m. m. 19

Utredningens direktiv 21

Utländsk lagstiftning m. m. 22

Allmänna överväganden 24

Ansvarighetsgrunden 24

Ansvarighetsbegränsning, försäkring och statsgaranti 27

Leverantörer, transportörer m. fl. 31

Preskription 34

Temporär lagstiftning 36

Förslag till atomansvarighetslag 38

1 §. 38

2 §. 41

3 §. 42

4 §. 43

5 §. 45

6 §. 45

7 §. 46

8 §. 48

9 §. 50

10 §. 50

11 §. 53

12 §. 54

13 §. 54

14 §. 55

15 §. 56

Promulgationsbestämmelsen 57

Till

Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Justitiedepartementet

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 28 juli 1958 förordnades i augusti 1958 hovrättsrådet E. Conradi, ordförande, byråchefen G. Brundin och försäkringsdirektören G. Kalderén att inom justitiedepartementet verkställa utredning rörande vissa skadeånds- och försäkringsfrågor sammanhängande med atomreaktordrift. Till sekreterare åt de sakkunniga utsågs numera hovrättsassessorn E. Mogård. Att såsom experter biträda vid utredningsarbetet förordnades fil. lic. B. Aler, hovrättsrådet B. Beskow, försäkringsdirektören N. Kihlbom, advokaten W. Pehrsson och direktören S. Wetterlundh. Utredningen antog namnet atomskadeutredningen.

Såsom framgår av utredningens direktiv har inom Organisationen för europeiskt ekonomiskt samarbete (OEEC) i Paris bedrivits arbete på att åstadkomma en europeisk atomansvarighetskonvention. Arbetet synes nu stå inför sin avslutning. I detta arbete har Conradi, Kalderén, Beskow och Kihlbom medverkat. Målet för arbetet inom atomskadeutredningen har varit att utarbeta svenska bestämmelser som såvitt möjligt ansluta till konventionsutkastet. Utredningen har därvid samverkat med motsvarande utredningar i Danmark (ordf. höjesteretsdommer P. Spleth), Finland (ordf. avdelningschefen fil. dr T. Pentikäinen) och Norge (ordf. höyesterettsadvokat J. Hauge).

Det torde emellertid dröja ännu någon tid innan ett definitivt lagutkast med motiv kan föreligga färdigt. Med hänsyn till det svenska atomenergiprogrammet (främst tillkomsten av anläggningen Studsvik söder om Stockholm) är det emellertid synnerligen önskvärt, att vissa grundläggande lagbestämmelser om ansvarighet och försäkring utfärdas snarast möjligt. Utredningen har i detta läge ansett det enda försvarbara tillvägagångssättet vara att nu avge förslag till en tidsbegränsad lag innehållande vissa *provisoriska* bestämmelser, som skulle kunna träda i kraft den 1 juli 1960.

Utredningen får därför härmed vördsamt avgiva betänkande med förslag till lag om ersättning för skada i följd av atomreaktordrift m. m. (atomansvarighetslag). Förslaget har utformats så, att det såvitt nu kan bedömas icke kommer att föregripa den mera definitiva lagstiftning som är under utarbetande.

Stockholm den 1 oktober 1959.

Erland Conradi

Gerdt Brundin *Gunnar Kalderén*

Einar Mogård

Förslag till

Lag om ersättning för skada i följd av atomreaktordrift m.m. (atomansvarighetslag)

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

I denna lag förstås med

atomskada: skada å person eller egendom genom radioaktiv strålning från atombränsle eller atomprodukt;

atombränsle: uran, plutonium eller annat ämne, som användes som bränsle i anläggning för utvinning av atomenergi (atomreaktor);

atomprodukt: radioaktivt ämne, som bildats eller blivit radioaktivt genom bestrålning i samband med framställning eller användning av atombränsle, därunder inbegripet avfall från atomanläggning men icke atombränsle;

atomanläggning: atomreaktor så ock anläggning för framställning, behandling eller förvaring av atombränsle eller atomprodukt.

2 §.

Lagen är icke tillämplig å

a) atomskada, som är en följd av krigshandling eller liknande handling under väpnad konflikt, invasion, inbördeskrig eller uppror;

b) atombränsle som ej innehåller annan verksam beståndsdel än naturligt uran och som ej blivit radioaktivt genom bestrålning i atomanläggning;

c) atomprodukt som finns utanför atomanläggning och begagnas för industriellt, kommersiellt, jordbrukstekniskt, medicinskt eller vetenskapligt ändamål eller är avsedd för sådant ändamål;

d) reaktor som utgör tillbehör till fartyg, luftfartyg eller annat transportmedel.

3 §.

Konungen eller myndighet som Konungen bestämmer äger förordna, att två eller flera atomanläggningar som äro belägna i varandras närhet skola i hänseenden som avses i denna lag behandlas som en anläggning.

4 §.

Atomskada skall ersättas av innehavaren av den atomanläggning där atombränslet eller atomprodukten fanns, då händelse som gav upphov till skadan inträffade.

Var bränslet eller produkten under transport här i riket, skall ersättning för skadan utgivas av innehavaren av den anläggning från vilken transporten ägde rum eller, där transporten skedde från utlandet till anläggning här i riket, av innehavaren av sistnämnda anläggning.

Har atomskada eljest orsakats av atombränsle eller atomprodukt som här i riket befann sig utanför atomanläggning, skall skadan ersättas av den anläggningsinnehavare som hade eller senast haft ämnet i sin besittning.

5 §.

Ersättning skall utgå oavsett om atomanläggningens innehavare var vållande till skadan.

Ersättningen skall, i den mån icke nedan annorlunda stadgas, bestämmas med tillämpning av allmänna skadeståndsrättsliga grunder.

6 §.

Anläggningsinnehavarens ansvarighet för atomskador i följd av en och samma händelse skall vara begränsad till tjugufem miljoner kronor.

För varje dödad eller skadad person skall ersättningen vara begränsad till tvåhundratusen kronor.

De i första och andra styckena angivna beloppen innefatta icke ränta och ersättning för rättegångskostnader.

7 §.

Om belopp som avses i 6 § ej förslår till full ersättning åt alla som äro berättigade till ersättning därur, skola deras ersättningar nedsättas med samma kvotdel.

Kan efter inträffat skadefall befaras att belopp som jämlikt 6 § första stycket står till förfogande för att täcka skadorna icke förslår till full gottgörelse åt alla skadelidande, må på begäran av anläggningens innehavare eller myndighet som Konungen bestämmer rätten i den ort där anläggningen är belägen förordna, att ersättning tills vidare skall utgå allenast med viss kvotdel av full ersättning. Förordnandet skall av rätten återkallas, när skäl att låta det bestå icke längre finns. Talan mot rättens beslut må fullföljas, utom av anläggningens innehavare och myndighet som nu sagts, av envar som är berättigad till ersättning i anledning av händelsen. Beslutet skall lända till efterrättelse utan hinder av att det icke äger laga kraft. Mot hovrättens beslut må talan ej föras.

8 §.

Anspråk på ersättning för atomskada må icke framställas senare än två år från den dag då den ersättningsberättigade erhöll kunskap om skadan och den för skadan ansvarige eller med iakttagande av skälig aktsamhet bort erhålla sådan kunskap. Talan å ersättning för skadan må icke i något fall

väckas mot anläggningens innehavare senare än tio år från den händelse som gav upphov till skadan.

9 §.

Skadeståndsanspråk i anledning av skada, som avses i 4 § första och tredje styckena, må icke göras gällande mot annan än anläggningens innehavare.

Har annan än anläggningens innehavare nödgats utgiva ersättning för skada som avses i 4 § andra stycket, äger han för vad han utgivit inträda i den skadelidandes rätt till ersättning av anläggningsinnehavaren enligt denna lag. Rätt till sådant inträde skall dock icke tillkomma den som själv vållat skadan uppsåtligen eller gentemot anläggningens innehavare åtagit sig att svara för skadan.

Vad innehavare av atomanläggning utgivit i ersättning enligt denna lag må han söka åter av den som själv vållat skadan uppsåtligen eller ock gentemot anläggningens innehavare åtagit sig att svara för skadan.

10 §.

För att täcka ansvarighet för atomskada enligt denna lag skall innehavare av atomanläggning taga och vidmakthålla försäkring som Konungen eller av Konungen utsedd myndighet godkänner.

Försäkringen må tagas

a) antingen så, att den täcker ansvarighet för varje inträffande händelse i överensstämmelse med vad som gäller beträffande anläggningsinnehavarens skadeståndsansvar jämlikt 6 §,

b) eller ock så, att den vid varje tidpunkt gäller för anläggningen med avtalat försäkringsbelopp efter avdrag för ersättning som utgivits av försäkringsgivaren på grund av försäkringen; ansvarighet för skada under transport jämlikt 4 § andra stycket må därvid inbegripas under den för anläggningen gällande försäkringen eller ock täckas av särskild försäkring.

Om försäkringen tecknats på sätt angivits i andra stycket under b), skall försäkringsbeloppet uppgå till minst trettio miljoner kronor, och det åligger anläggningens innehavare att, när försäkringsfall inträffat som ensamt eller i förening med tidigare försäkringsfall beräknas föranleda nedskrivning av försäkringsbeloppet så att det kommer att understiga tjugufem miljoner kronor, ofördröjligen taga tilläggsförsäkring som åter bringar försäkringsbeloppet upp till minst trettio miljoner kronor.

11 §.

Försäkringsplikt varom stadgas i 10 § åvilar icke staten. Konungen eller myndighet som Konungen bestämmer äger att från försäkringsplikten befria anläggningsinnehavare, om han ställer betryggande säkerhet för sina förpliktelser enligt denna lag och visar att han på tillfredsställande sätt sörjt för utredning, värdering och reglering av uppkommande skador.

12 §.

Har avtal om försäkring som avses i 10 § upphört att gälla, är försäkringsgivaren ändock gentemot den som lidit skada ansvarig för skadestånd på grund av händelse, som inträffat innan två månader förflutit från det anmälan om dagen för avtalets upphörande inkommit till myndighet som Konungen bestämmer.

Har ny försäkring meddelats eller garanti som i 11 § andra punkten sägs blivit ställd, skall dock i fråga om därefter inträffad händelse vad i första stycket stadgas icke äga tillämpning.

13 §.

Visar den som enligt denna lag är berättigad till ersättning för atomskada, att han icke kunnat utfå ersättningen av någon för skadan ansvarig, ersättes skadan av staten.

För atomskada, som yppats senare än tio år men icke senare än trettio år efter den händelse som givit upphov till skadan, skall med iakttagande av vad i 5 §, 6 § andra och tredje styckena samt 8 § första punkten stadgats ersättning utgivas av staten; har 7 § första stycket tillämpats på ersättning som anläggningsinnehavaren haft att utgiva i anledning av händelsen, skall dock den ersättning, som efter vad nu sagts skall utgå av statsmedel, på motsvarande sätt nedsättas.

I den mån ansvarighetsbelopp som angives i 6 § första stycket icke förslår till gäldande av full ersättning för uppkomna skador, skall gottgörelse beredas av statsmedel enligt grunder som fastställas av Konungen och riksdagen. Gottgörelse som nu sagts skall jämväl lämnas i tillägg till ersättning som utgår enligt andra stycket, om sådan ersättning nedsatts i enlighet med vad där stadgats.

14 §.

Den som försummar försäkringsplikten enligt 10 § eller icke iakttager föreskrivna villkor om ställande av säkerhet enligt 11 § straffas med dagsböter eller fängelse i högst sex månader.

15 §.

Konungen äger förordna, att ersättning för atomskada som uppkommit genom inverkan av radioaktiv strålning utanför riket icke skall utgå enligt svensk lag, med mindre jämlikt lagen i det land där skadan uppkommit ersättning skulle utgå för där inträffad händelse som medfört atomskada här i riket.

Sådant förordnande må dock icke leda till inskränkning i den ansvarighet som enligt vad därom är särskilt stadgat gäller beträffande skada som uppkommit i sjö- eller luftfart.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1960 och äger giltighet till och med den 31 december 1963.

Inledning

Atomenergi

Materien består av atomer, som alla är uppbyggda på principiellt samma sätt, nämligen av en positivt laddad kärna med stor täthet, kring vilken kretsar en eller flera negativt laddade elektroner. Kärnan är sammansatt av protoner och neutroner. Protonerna är positivt laddade medan neutronerna saknar laddning. En atoms kemiska egenskaper bestämmes av antalet protoner i kärnan och därmed av antalet elektroner i den elektriskt neutrala atomens hölje.

De flesta grundämnen har åtminstone ett par typer av atomer med olika antal neutroner i kärnan. Sådana olika typer av atomer hos ett och samma grundämne kallar man isotoper. Vissa isotoper är radioaktiva, d. v. s. sönderfaller spontant under utsändning av radioaktiv strålning. Som mått på sönderfallshastigheten brukar man taga halveringstiden, som är den tid som erfordras för att hälften av den radioaktiva substansens atomer skall genomgå sönderfall. Halveringstiderna för olika radioaktiva isotoper varierar från en bråkdel av en sekund till miljontals år.

Vid konventionell energiproduktion, t. ex. förbränning, utnyttjas reaktioner inom atomernas elektronskal. Det är emellertid möjligt att åstadkomma reaktioner, vid vilka själva kärnan undergår förändringar. De i detta sammanhang intressanta kärnreaktionerna kan ha formen av fusion, då lätta atomkärnor sammansmältes till en tyngre, eller fission, då en tung kärna klyves i lättare. Utnyttjandet av fusionen för kontrollerad energialstring befinner sig ännu på teori- och laboratoriestadiet. Däremot har fissionsprocessen redan nått praktisk användning i atomreaktorer av olika slag.

Fissionsprocessen bygger på att kärnan hos vissa tunga isotoper sönderfaller i två nästan lika stora fragment vid påverkan av en fri neutron. I samband med klyvningen utvecklas en stor mängd energi och frigöres 2—3 neutroner. Den energimängd som utvecklas i samband med klyvningen av en atomkärna är ca 50 miljoner gånger större än den som frigöres vid förbränning av en atom kol.

En förutsättning för att man genom fission skall kunna frigöra nämnvärda energikvantiteter är att förloppet på något sätt kan göras självunderhållande. En ursprunglig kärnklyvning måste således kunna ge upp-

hov till åtminstone en ny klyvning. Miljön måste dock vara mycket gynnsam, om någon eller några av de vid fissionen frigjorda neutronerna skall ge upphov till en ny fission och därigenom åstadkomma en kedjereaktion.

Det har visat sig, att av i naturen förekommande ämnen endast uran låter sig arrangeras så, att en kedjereaktion kan etableras. Naturligt uran innehåller huvudsakligen två slag av isotoper, U 235 och U 238. Av U 235 finns endast ca 0,7 % i det naturliga uranet. Det är denna isotop som i första hand bidrar till att upprätthålla en kedjereaktion i arrangemang med naturligt uran. Vissa andra atomslag kan genom bestrålning med neutroner bringas att övergå i isotoper, vilka är användbara i fissionsprocesser. Sådana klyvbara ämnen är dels uran 233, bildat ur ämnet torium, och dels plutonium 239, bildat ur uran 238.

Det fortlöpande reaktionsförloppet försiggår i särskilda anordningar, benämnda atomreaktorer, i vilka energi i form av värme utvecklas.

Reaktorns princip är i 1955 års atomenergiutrednings betänkande Atomenergien (SOU 1956: 11) uttryckt på följande sätt (s. 13 f):

Den vanligaste typen av reaktor har atombränslet anordnat i s. k. bränsleelement, grupper av stavar eller plattor, där värmeutvecklingen sker. Om man vill utnyttja starkt utspädda atombränslen, såsom naturligt uran, måste man omge bränsleelementen med en s. k. moderator. Tillsammans med naturligt uran kan endast goda moderatorer såsom grafit eller tungt vatten användas. För att grafitmodererade reaktorer skall kunna fungera fordras, att systemet innehåller flera tiotal ton naturligt uran. Med tungt vatten minskas uranbehovet till ca en tiondel. Med rikare atombränslen kan reaktorn fås att fungera med motsvarande mindre bränslemängd och billigare moderatorer, exempelvis vanligt vatten eller ingen moderator alls. Den utvecklade värmen överföres från bränsleelementen till ett kylmedel, en vätska eller en gas under högt tryck, som omspolar bränsleelementen och därefter avlämnar värmen till ett nytt medium i en värmeväxlare. Härvid kan energien direkt utnyttjas för uppvärmning eller också kan den användas för generering av ånga, som sedan får driva en ångturbin. I en speciell typ av reaktor får själva moderatorvattnet koka och därmed tjänstgör reaktorn direkt som ångpanna. Härigenom inbesparas kostnaden för värmeväxlaren.

En annan reaktortyp är den s. k. homogena reaktorn som innehåller atombränslet i form av en lösning eller en uppslamning. Lösningen pumpas genom reaktorkärnan och värmeväxlaren och tjänstgör sålunda även som kylmedel.

Det radioaktiva materialet i en reaktor avger vid sönderfall strålning, huvudsakligen härrörande från klyvningsprodukterna, som är en blandning av ett par hundra radioaktiva isotoper. Strålningen är av varierande slag med växlande genomträngningsförmåga, energi och varaktighet. Direkt eller indirekt orsakas all strålning i reaktorkärnan och dess omgivningar av kärnklyvningen och de därvid bildade neutronerna. Det är icke enbart klyvningsprodukterna, som svarar för radioaktiviteten i reaktorn. En stor del av de vanligen använda konstruktionsmaterialen blir nämligen radioaktiva genom inverkan av strålningen (inducerat radioaktiva).

Aktivitetsmängderna i det utbrända atombränslet är mycket stora. Även efter mycket långa avklingningstider — 100 dygn och däröver — återstår

i bränslet från en kraftverksreaktor fortfarande radioaktivitet av en styrka som motsvarar tonvis av radium. Aktiviteterna avklingar sedan ännu långsammare, allteftersom de kortlivade isotoperna elimineras och de mera långlivade blir dominerande.

Då bränslet avlägsnats ur reaktorn, är endast en del av de klyvbara atomerna i reaktorbränslet utnyttjade. Av ekonomiska skäl söker man återvinna uran och plutonium ur använt bränsle, så att det efter behandling ånyo skall kunna användas. De aktivitetsmängder, som förekommer på olika ställen i bränslebehandlingskedjan, är beroende av den reaktortyp och det antal reaktorer som betjänas samt av utbränningen i bränslet. Bränsleelementen förutsätts i allmänhet skola avklinga en viss tid inom själva reaktoranläggningen, varefter de transporteras till behandlingsanläggningens förråd. I behandlingsanläggningen undergår bränsleelementen därefter bearbetning av olika slag, mekanisk och kemisk. Större delen av den aktivitet, som bränslet innehåller, uppträder slutligen som flytande avfall av varierande aktivitetsgrad. Viss kvantitet av det lågaktiva avfallet utspädes, så att det blir helt ofarligt, och släppes ut som avloppsvatten. Resten av det lågaktiva avfallet efter koncentration ävensom det högaktiva flytande avfallet, som huvudsakligen består av farliga långlivade isotoper, måste förvaras på betryggande sätt under lång tid.

Den radioaktiva strålningens medicinska verkningar

Gemensamt för de slag av strålning som i detta sammanhang är av intresse är, att de framkallar »jonisation» i det material som bestrålas, d. v. s. det uppstår elektriskt laddade partiklar i strålningens spår. (Om de olika slagen av strålning och deras verkningar, se 1951 års strålskyddskommittés betänkande, SOU 1956: 38.) Det är denna jonisation, som är den primära orsaken till att biologisk vävnad påverkas av strålning. Effekten av strålningen på människan är beroende av huruvida hela kroppen utsatts för bestrålning eller om endast vissa organ exponerats. Man skiljer i detta sammanhang mellan extern och intern bestrålning. Som exempel på extern bestrålning kan nämnas den strålning som en person på ett fält med radioaktiv beläggning utsätts för. Kroppen exponeras då för strålning av varierande genomträngningsförmåga. Intern bestrålning kommer till stånd genom förtäring av livsmedel och vatten, som är förorenade av radioaktiva ämnen, eller genom inandning av luft, som är bemängd med radioaktiva partiklar eller gaser.

Vår kunskap om den joniserande strålningens inverkan på människokroppen har erhållits genom erfarenheterna av medicinsk strålningsterapi samt genom studiet av skador på personal i radiologiskt arbete och på dem som drabbas av verkningarna av atombombexplosioner. Man har därvid funnit följande. Olika typer av celler och därmed också vävnader varierar

starkt i fråga om strålningskänslighet. I allmänhet gäller att celler, som befinner sig i delning, är speciellt känsliga, t. ex. vävnader i stark tillväxt. Relativt strålkänsliga är sålunda de blodbildande organen — benmärg, lymfkörtlar och mjälte — och vissa av tarmarnas slemhinnor, medan t. ex. nervvävnad och muskler är mindre känsliga. Barnet är mera strålningskänsligt än den vuxne. Under fosterstadiet är människan speciellt strålningskänslig. Biologisk vävnad har förmåga till återhämtning efter bestrålning men denna återhämtning kan vara ofullständig, och man måste ofta räkna med att många mindre stråldoser utspridda över lång tid samverkar för att slutligen manifestera sig i en skada, s. k. kumulativ effekt. Det kan emellertid även vid en engångsbestrålning dröja många år, innan skadan yppar sig. Man skiljer mellan somatiska och genetiska skador, allteftersom skadan visar sig hos den bestrålade individen själv eller hos hans efterkommande. De somatiska skadorna uppdelas i tidiga strålskador och senskador.

De tidiga skadorna med symtom inom några veckor uppträder endast efter en bestrålning med hög dos. Som måttstock använder man begreppet stråldos, som vanligen uttrycks i enheten rem. Om hela kroppen bestrålas och stråldosen erhålles under några timmar, anses gälla, att mindre än 25 rem icke ger subjektiva symtom, att 50—100 rem ger strålningssjuka i form av trötthet, illamående och kräkningar för en mindre del av de bestrålade, att 200—300 rem ger strålningssjuka för flertalet inom några timmar med infektioner och blödningar efter några veckor samt med dödlig utgång för 5—25 % av de bestrålade, att 450 rem ger dödlig utgång för 50 % av de bestrålade, och att 450—600 rem ger dödlig utgång för 50—100 % av de bestrålade. Effekterna blir mindre, om stråldoserna erhålles under en längre tid. Den direkta dödsorsaken är ofta sekundära infektioner, som uppstår därför att blodet och de blodbildande organen påverkats.

Att beräkna följderna av en atomenergiolycka vore relativt enkelt, om man icke behövde räkna med sena effekter. En mångfald sena effekter har på mer eller mindre säkra grunder ansetts kunna framkallas av joniserande strålning. Svårigheterna att klargöra sambandet hänger samman med att det är fråga om sjukliga tillstånd, som uppkommer även av andra orsaker, och att latenstiden är lång. Fastän den väntade frekvensen av sådana skador vid en atomreaktorolycka är liten, fordrar de uppmärksamhet på grund av den långa latenstiden och skadornas allvarliga natur. Bland senskador, som man bör uppmärksamma, märks leukemi, en blodsjukdom som yttrar sig i okontrollerbar ökning av antalet vita blodkroppar. Den förekommer spontant men har dessutom framkallats genom bestrålning med stora doser. Det anses att risken för sjukdomens uppkomst sträcker sig över en 15-års period efter en engångsbestrålning, och att den mest sannolika latenstiden är 5—6 år. Lungcancer kan uppkomma, när andningsluften har hög koncentration av radioaktivitet i gas- eller dammform. Sköldkörtelcancerns

latenstid har beräknats till 7 år. Den har ansetts kunna framkallas vid bestrålning från jodisotopen 131, vilken hör till de ämnen som kan spridas vid en reaktorolycka. Sarcom är svårartade tumörer i benstommen; latenstiden har vanligen varit mer än 15 år. Ehuru man vid strålningsexponering av djur kunnat iakttaga en livstidsförkortning, finns det inga bevis för att detta gäller för människan. Däremot har effekter i form av abnormiteter och utvecklingsrubbningar iakttagits hos barn som en följd av en relativt hög bestrålning av gravida kvinnor.

Det har gjorts gällande, att bestrålning av könskörtlarna kan åstadkomma genetiska skador, d. v. s. sådana förändringar i arvsmassan, som ger upphov till defekter eller handikap hos individer i efterkommande generationer. Sådana mutationer uppstår emellertid även spontant med en låg men bestämd frekvens. Strålningens effekt kan anges som en viss ökning av den naturliga mutationsfrekvensen.

När det gäller att klargöra orsaksförloppen vid uppkomsten av skador av hithörande art, får man icke glömma, att människan naturligt utsätts för såväl extern som intern radioaktiv bestrålning. Den externa bestrålningen utgöres av den kosmiska strålningen och strålning från naturligt radioaktiva ämnen i jordskorpan och i luften. Den interna strålningen härrör från i kroppen förekommande naturligt kalium, som är svagt radioaktivt, och från små mängder radium. Människan utsättes genomsnittligen för en stråldos av 0,1 rem från naturlig strålning varje år, vilket innebär en bestrålning per generation (30 år) av ca 3 rem från denna källa. En av FN verkställd utredning rörande effekterna av den globala radioaktivitetsnedsmittning som äger rum i samband med prov av atombomber har givit vid handen, att dessa prov genomsnittligen medfört en ökning av den bestrålning för vilken människan utsättes motsvarande ca 1 % av den naturliga strålningen. Denna externa bestrålnings karaktär är i vissa avseenden likartad med den som kan förväntas som följd av en atomreaktorolycka, fastän denna senare strålning blir långt mera lokalt begränsad. Här måste också beaktas det relativt stora bidrag som den medicinska röntgendiagnostiken lämnar till den genetiskt signifikanta stråldosen. Man har uppskattat denna senare strålning till 20—100 % av den naturliga strålningen.

Olycksfallsrisker i atomenergianläggningar

Vid all industriell verksamhet föreligger risk för skada till person eller egendom. Detta gäller också arbetet i en atomanläggning, även om riskmomenten här kanske är färre än inom många andra verksamhetsgrenar. Expertisen synes överlag anse, att sannolikheten för en atomolycka av katastrofal omfattning är liten, men hur liten risken än är, finns den dock; och om olyckan inträffar, kan omfattande skador drabba både allmänheten och atomindustrin.

Riskerna för omgivningen i samband med en olycka i en atomenergianläggning är beroende på den utsläppta aktivitetens mängd, sammansättning och spridningssätt. I en reaktor finns den bildade radioaktiviteten huvudsakligen i atombränslet, som vanligen är inneslutet i en kapsling. Reaktorn och övriga starkt radioaktiva delar av anläggningen är omgivna av ett strålskydd, som i sin tur infogats i en byggnad vilken enligt uppfattningen i vårt land bör vara gastät och trycksäker åtminstone när det gäller industriella reaktorer. Mängden av radioaktivitet i bränslet beror av reaktorns effekt. I en stor kraftverksreaktor kan den sålunda vara en miljon gånger större än i en forskningsreaktor. De allmänt accepterade säkerhetskraven för reaktorer tar hänsyn till detta och innebär bl. a. att reaktorinneslutningen, särskilt i fråga om byggnadens utförande, är så dimensionerad att skadeverkningarna vid största tänkbara olycka har en acceptabelt liten omfattning. Mot varje förutsebar olyckshändelse söker man gardera sig på så sätt, att minst tre av varandra oberoende fel på reaktorn eller dess handhavande måste uppstå på en gång för att olyckan skall kunna inträffa.

Bland atomenergianläggningarna torde vid sidan av reaktorerna de som är avsedda för kemisk bearbetning av använt atombränsle medföra de största riskerna. I dessa anläggningar skiljes det radioaktiva avfallet från det återstående atombränslet. I processerna användes kemikalier, som medför brand- och explosionsrisker. Dessutom kan risk föreligga för sådan anhopning av atombränsle i någon del av den kemiska apparaturen att en kedjereaktion kan starta. Utformningen av byggnaderna och förläggningen av sådana anläggningar måste därför ske med utomordentlig omsorg.

Faran för omgivningen vid en olycka i en atomenergianläggning härrör i första hand från det moln av radioaktiva gaser och partiklar, som kan frigöras vid olyckan. Då molnet driver förbi, utsättes personer i dess väg för risk dels att drabbas av direkt bestrålning från molnets radioaktivitet dels att genom inandning erhålla intern bestrålning från i kroppen kvarblivande radioaktiva ämnen. I andra hand kan risker uppstå genom att radioaktiva partiklar vid molnets passage faller ut på marken i sådan mängd att den kvarliggande aktiviteten kan ge upphov till strålningsskada. Slutligen kan kvarliggande radioaktiva ämnen direkt »smitta ned» (kontaminera) grönsaker och växande gröda, så att de blir olämpliga för förtäring, eller indirekt medföra att mjölk och andra livsmedel blir otjänliga till föda.

De egendomsskador som kan befaras i samband med en olycka vid en atomenergianläggning härrör indirekt från dessa hälsorisker. En radioaktiv beläggning av marken kan tvinga till utrymning. Kontaminering av växande gröda, beten och vattendrag kan medföra avbrott i jordbruk, trädgårdsskötsel eller fiske. Då radioaktiviteten avklingar eller elimineras genom olika processer, kan man som regel räkna med att inskränkningarna i det kontaminerade områdets nyttjande är av tillfällig natur. Den allvar-

ligaste risken för mjölkkontaminering härrör sålunda från den radioaktiva jodisotopen 131 med en halveringstid av åtta dagar. Restriktioner orsakade av dylik kontaminering kan sålunda beräknas bli hävda inom någon eller några månader. Om hälsorisken däremot emanerar från den radioaktiva isotopen strontium 90 med en halveringstid av ca trettio år, kan eventuella restriktioner komma att kvarstå under mycket lång tid.

Utsträckningen av de inträffade skadorna beror som nämnts även på spridningssättet, varvid bl. a. de meteorologiska förhållandena inverkar. En olyckshändelse i en stor kraftreaktor med kapslat bränsle, som är inrymd i en gastät och trycksäker byggnad, torde inte medföra allvarliga risker för personskador utanför det skyddsområde, som omger anläggningen. En stor reaktor, där radioaktiviteten i bränslet lättare kan frigöras, exempelvis en homogen reaktor, kan däremot orsaka risker på större avstånd, om byggnaden inte förmår hålla kvar radioaktiviteten. Enligt en amerikansk utredning kan i sådant fall under ogynnsamma meteorologiska förhållanden personskador riskeras i vindriktningen upp till några mil från anläggningen och egendomsskador på ännu större avstånd.

Oaktat atomreaktorer nu varit i bruk under mer än sexton år, har någon olycka av katastrofkaraktär i samband med driften inte inträffat. Detta har säkerligen i väsentlig mån berott på att säkerhetsprinciperna vid atomreaktordrift i hela världen varit mycket rigorösa (jfr ovan). Olyckshändelser har dock inte kunnat helt undvikas.

Då vissa slutsatser om olycksfallsriskerna och olyckornas förlopp kan dragas av inträffade olyckshändelser vid atomenergianläggningar utomlands, skall redogörelse lämnas för några av de allvarligaste händelser, om vilka närmare upplysningar publicerats. Det kan därvid till en början noteras, att de rapporterade olyckshändelserna i allmänhet inträffat under olika former av experimentarbete. Person- och egendomsskador har med ett undantag (Windscale) inskränkts till själva anläggningen och någon personskada på utomstående har hittills icke anmälts.

År 1952 inträffade en olycka i NRX-reaktorn vid Chalk River i Kanada. Reaktorbyggnaden var varken gastät eller trycksäker. Som följd av en »komplex serie av orsaker» inträffade ett mekaniskt fel i avstängningsmekanismen, och en mindre del av bränsleelementen smälte. Reaktortanken förstördes så att radioaktivt vatten strömmade ut i lokalerna, och genom ventilationsskorstenen avgick aktiva gaser och fasta partiklar (aerosoler). En kraftig radioaktiv kontaminering kvarstod i lokalerna efter avlägsnandet av vattnet. Något mer än ett år senare var emellertid lokalerna dekontaminerade och reaktorn återuppbyggd. Ingen blev skadad.

Den 12 februari 1957 inträffade en olycka i den snabba experimentuppställningen Godiva i Los Alamos, USA. Anordningen var fjärrmanövrerad och inte försedd med omgivande strålskydd. Den kördes avsiktligt så att

korta effektexkursioner åstadkoms. Vid olyckan spreds delar av anordningen i reaktorbyggnaden. Ingen blev skadad och byggnaden förblev intakt.

I Windscale i England inträffade i oktober 1957 en reaktorolycka. Reaktorn, i vilken naturligt uran användes som bränsle med grafit som moderator, var av en numera föråldrad modell med öppet kylsystem. Reaktorn var ej placerad i gastät byggnad och det fanns direkt förbindelse mellan bränslekanalerna och ytterluften. I avsikt att frigöra energi som upplagrats i grafiten skulle man upphetta denna. Stora mängder energi frigjordes plötsligt, varvid bränsleelement skadades. Brand uppstod i grafiten och speciellt gasformiga och lättflyktiga klyvningsprodukter frigjordes i stor utsträckning och spreds till omgivningen genom ventilationsskorstenen. Branden släcktes efter ett à två dygn. Betydande luftburna aktivitetsmängder hade då hunnit spridas, däribland jodisotopen 131. Någon extern strålrisk anses dock ej ha existerat i omgivningen. Jodaktiviteten uppträdde företrädesvis i mjölken från kor, som hölls i omgivningen, och inom ett område som maximalt omfattade ca 500 km² fick mjölken ej användas under någon tid. Viss stråldos hos personalen vid reaktorn och bland befolkningen i omgivningen uppmättes, men inte i något fall anses strålningen ha medfört personskada. I ersättning lär enligt tillgängliga upplysningar ha utbetalats tillhopa ca 70 000 pund.

Den 15 oktober 1958 inträffade i Boris Kidrič-institutet i Jugoslavien en olycka i en nolleffektsreaktor med tungt vatten och naturligt uran. Vid olyckstillfället pågick försök med reaktorn i s. k. underkritiskt tillstånd, varvid man använde reaktorn utan omgivande strålskydd. Av misstag blev reaktorn kritisk, varvid sex personer som arbetade intill reaktorn utsattes för stark neutron- och gammastrålning. De behandlades vid Curie-institutet i Paris bl. a. med benmärgsinjektioner. En av patienterna avled efter fyra veckor, de övriga har återhämtat sig och återvänt till Jugoslavien.

Vid bearbetning av anrikat uran i Oak Ridge, USA, den 16 juni 1958, avtappades i en 200-liters tunna vad som troddes vara vatten men som i verkligheten var en lösning innehållande uranisotopen U 235. Innehållet i tunnan bildade småningom ett kritiskt system med resultat att åtta personer i byggnaden utsattes för avsevärda stråldoser, innan de hunnit sätta sig i säkerhet. Samtliga visade symtom på strålningsexponering varierande från endast blodförändring till måttlig strålsjuka, men alla har återhämtat sig.

Den 30 december 1958 inträffade en olycka i Los Alamos, USA, under arbete på att återvinna plutoniumrester i en kemisk anläggning. I ett reaktionskärl uppstod under omrörning av en uppslamning ett kritiskt system, vilket resulterade i en explosion, som dock icke sprängde kärlet. Operatören erhöll en mycket stor strålningsdos och avled efter 35 timmar. Två personer i angränsande rum erhöll smärre doser men kunde fortsätta i normal tjänstgöring.

Det svenska atomenergiprogrammet

Sverige är för sin bränsleförsörjning beroende av import av fossila bränslen. Vår egen vattenkraft täcker ännu elkraftförbrukningen men redan om ett eller annat tiotal år beräknas de utbyggnadsvärda vattenkraftsreserverna vara tillvaratagna. Världens förråd av fossila bränslen kan beräknas börja sina vid sekelskiftet. Redan tidigare kommer förmodligen knappheten på fossila bränslen för köparländerna att göra sig märkbar genom stigande priser. För vårt land, som i stort sett saknar tillgångar av fossila bränslen, innebär det att utvecklingstakten måste avtaga, om ej atomenergien eller någon annan ny kraftkälla kan tagas i bruk. Tillgången på naturligt uran är i vårt land mycket god, ehuru uranhalten i de brytvärda förekomsterna är låg. Uranet i våra mellansvenska skiffrar motsvarar i energiinnehåll några tusen gånger vårt nuvarande årliga behov. Det är mot denna bakgrund man får se intresset för ett industriellt utnyttjande av atomenergien.

Försöksverksamheten på atomkraftområdet forceras för närvarande starkt. Det finns en reaktor i drift, AB Atomenergis experimentreaktor R1 i Stockholm. Reaktorn är placerad i ett bergrum, byggt på konventionellt sätt, d. v. s. ej gastätt och trycksäkert. En försöksanläggning i Studsvik, mellan Nyköping och Trosa är under uppförande; de reaktorer, R0 och R2, som skall ingå i denna anläggning, beräknas bli kritiska R0 redan i höst och R2 under 1960, d. v. s. det blir då möjligt att upprätthålla kedjereaktion i reaktorerna. R0-reaktorn är avsedd för reaktorfysikaliska experiment, medan R2-reaktorn är en materialprovningsreaktor, placerad i en gastät, men ej trycksäker byggnad. I Ågesta utanför Stockholm uppföres den första kraftvärmereaktorn, benämnd R3/Adam. Reaktorn skall förläggas i ett gastätt och trycksäkert bergrum och beräknas bli kritisk under år 1962. I mitten av 1960-talet avser man att taga i drift två elkraftreaktorer. Den ena — R4/Eva — skall byggas av vattenfallsstyrelsen och AB Atomenergi i samarbete med svenska industrier och den andra av Atomkraftkonsortiet, som utgör en sammanslutning av den icke statliga kraftindustrin. — Vidare projekteras en fabrik för behandling av använt reaktorbränsle.

Riktlinjerna för det svenska atomenergiprogrammet drogs upp i 1955 års atomenergiutredning, SOU 1956: 11. Det förutsattes, att man i första hand skulle inrikta försöksverksamheten på atomdrivna värmeverk, i andra hand på stora elkraftverk. Det i utredningen skisserade reaktorprogrammet har icke kunnat helt förverkligas. Svårigheterna har varit stora och kostnaderna höga, varför en viss försening inträtt.

Lagstiftning ang. kontroll m. m.

I lagen den 28 maj 1886 ang. stenkolsfyndigheter infördes 1945 ett nytt 9 kap., innehållande bestämmelser om statlig kontroll över utvinningen

och användningen av uran. Bestämmelserna utvidgades 1953 att avse även vissa andra ämnen. Enligt ett i december 1958 avgivet förslag (SOU 1958: 41) skall dessa bestämmelser upphävas och ersättas av en särskild lag, kallad uranlagen.

Den 1 juni 1956 utfärdades lagen om rätt att utvinna atomenergi m. m. (atomenergilagen). Den betydelse som uran m. fl. ämnen hade fått för utvinning av atomenergi, och de konsekvenser ur försvars- och utrikespolitiska synpunkter, som följde därav, ansågs motivera en särskild lagstiftning på atomenergiområdet. Även säkerhetsskäl gjorde en utvidgad statlig kontroll över uppförande, innehav och drift av atomreaktorer samt åtgärder med använt atombränsle önskvärd. Någon detaljreglering av hithörande spörsmål eftersträvades icke, utan det ansågs tillfyllest med bestämmelser om tillstånd av Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämde för förvärv, innehav, överlåtelse, bearbetning eller befattning i övrigt med uran, plutonium eller annat ämne, som kunde användas som bränsle i anläggning för utvinning av atomenergi, eller förening vari sådant ämne ingick. Lagen är även tillämplig å torium och annat ämne, som är ägnat att omvandlas till atombränsle, liksom beträffande atombränsle, som använts i atomreaktor. Det stadgas vidare, att tillstånd av Konungen eller myndighet, som Konungen bestämmer, krävs för att uppföra, inneha eller driva atomreaktor eller anläggning för bearbetning av ämne eller förening som avses i lagen. Vid meddelande av tillstånd samt under tillståndstiden kan ställas de villkor, som finnes påkallade av säkerhetsskäl eller eljest ur allmän synpunkt. Tillsyn över efterlevnaden av dessa bestämmelser utövas av delegationen för atomenergifrågor (KK 27/6 1957).

Säkerhetsproblemen vid atomenergiproduktion hade redan tidigare uppmärksammats. I 1941 års lag om tillsyn å radiologiskt arbete m. m. åsyftades visserligen i första hand att reglera den medicinska användningen av joniserande strålning från röntgenapparater och radioaktiva ämnen. Genom att atomenergien kunde utnyttjas för fredliga ändamål fick lagen emellertid ett vidgat tillämpningsområde, och de risker som är förbundna med den industriella användningen av joniserande strålning trädde i förgrunden. Bl. a. för att anpassa strålskyddet efter denna utveckling utfärdades strålskyddslagen den 14 mars 1958. Lagen, som trädde i kraft den 1 januari 1959, innebär i huvudsak, att tillståndstvång och fortlöpande tillsyn erfordras vid radiologiskt arbete. Dylikt arbete, vilket definierats i lagens första paragraf och vari ingår arbete med radioaktiva ämnen och arbete vid anläggning för utvinning av atomenergi, får ej bedrivas utan tillstånd av en för ändamålet inrättad strålskyddsmyndighet. Utan sådant tillstånd får ej heller handel idkas med radioaktiva ämnen. Vidare fordras tillstånd för att till riket införa, här förvärva, inneha eller överlåta sådant ämne. Vid meddelande av tillstånd skall strålskyddsmyndigheten ge de villkor och föreskrifter, som befinns erforderliga ur strålskyddssynpunkt. Även

senare kan myndigheten stadga nya eller ändrade villkor och föreskrifter. Strålskyddsmyndigheten har erhållit mycket omfattande befogenheter för att kunna utöva erforderlig tillsyn av lagens efterlevnad.

Bestämmelser saknas alltjämt om utrymning m. m. vid allvarliga olyckstillbud, sabotage eller annat katastrofhot i atomanläggningar. De härmed sammanhängande problemen är under utredning.

Utredningens direktiv

Direktiven för utredningen återfinns i statsrådsprotokollet för den 28 juli 1958. Efter en redogörelse för de med atomindustrin förbundna riskerna anför där justitieministern, statsrådet Lindell, följande:

En förberedande kartläggning av vissa frågor beträffande skadeståndsskyldighet på förevarande område mot tredje man har utförts inom delegationen för atomenergifrågor. Delegationen har därefter i skrivelse den 23 maj 1958 uttalat, att enligt delegationens mening tiden nu är inne för utredning genom en särskild expertkommitté rörande utformningen av erforderlig lagstiftning på området. I detta sammanhang bör vidare nämnas att de särskilda delegerade för nordiskt lagsamarbete vid sammanträde i Stockholm den 16 och 17 juni 1958 beslutat rekommendera vederbörande regeringar att inom respektive länder snarast föranstalta om att samnordiskt utredningsarbete inledes beträffande hithörande skadeånds- och försäkringsfrågor.

I enlighet med sålunda framkomna önskemål vill jag för egen del förorda att en utredning om erforderlig lagstiftning inom berörda område nu igångsättes. Under utredningen torde bland annat följande frågor böra särskilt uppmärksammas.

Till en början bör närmare fastställas arten av den verksamhet och av de anläggningar samt av de skador som bör underkastas särskild lagstiftning. Särskilt bör uppmärksammas frågan i vad mån transporter, som äger rum i samband med brukandet av atomenerianläggning, bör omfattas av lagstiftningen. Även om radioisotoper, som kommer till användning för medicinska, tekniska eller vetenskapliga ändamål, icke kan antagas innefatta risker för skador i sådan utsträckning som de radioaktiva ämnena vid atomenergianläggningar torde dock, under beaktande av att skadorna i de båda fallen är ensartade, böra övervägas huruvida användning och transport av dylika radioisotoper bör inbegripas under lagstiftningen.

I likhet med vad som gäller bland annat i fråga om skador i samband med användningen av de moderna kommunikationsmedlen och vissa elektriska anläggningar bör övervägas att beträffande skador från atomenergianläggningar i lag fastslå ersättningsskyldighet oavsett vållande, s. k. strikt eller objektivt ansvar.

En viktig fråga som bör närmare övervägas är i vad mån det skall åligga anläggningsinnehavaren att ställa ekonomiska garantier för fullgörande av den skadeståndsskyldighet som kan komma att åvila honom. I den mån krav uppställes på ekonomiska garantier torde såsom sådana i första hand ifrågakomma försäkring. Ställning bör tagas till hur en dylik försäkring bör vara anordnad för att kunna godtagas. Härvid bör övervägas frågan om icke den skadelidande bör på grund av försäkringen äga en omedelbar rätt gentemot försäkringsgivaren. I förevarande sammanhang bör också beaktas att, för det fall att leverantörer och därmed jämställda icke kan påräkna särskild försäkring mot sin ansvarighet för

skador i samband med olycka i atomenergianläggning, skäl kan föreligga att uppställa krav på att den av anläggningsinnehavaren tagna försäkringen skall gälla till förmån för dylika leverantörer m. fl. Det kan därvid synas ligga närmast till hands att den försäkringssumma, som kan bli fastställd, anknytes till samtliga skador härrörande från en och samma händelse; inträffar under försäkringstiden ny händelse, skulle försäkringen till sitt fulla belopp täcka skador även från denna händelse. Emellertid bör jämväl övervägas från försäkringshåll framkomna förslag av innebörd att försäkringen icke skall gälla skador, vare sig de uppkommit vid ett eller flera tillfällen, till sammanlagt högre belopp än försäkringssumman och att, om viss del av försäkringssumman konsumerats, skyldighet skall föreligga för anläggningsinnehavaren att med försäkringsgivaren träffa avtal om utfyllnad av försäkringssumman. Frågan i vad mån försäkringsgivare skall äga regressrätt mot skadeståndsskyldig måste givetvis göras till föremål för ställningstagande. Likaså frågan hos vilka försäkringsanstalter här avsedda försäkring skall få tagas; med hänsyn till de begränsade resurserna på den inhemska försäkringsmarknaden framkommer bl. a. frågan under vilka villkor försäkring och återförsäkring hos utländsk försäkringsanstalt skall godkännas. Därest vid sidan av försäkring anses böra godtagas andra former av ekonomiska garantier, kan anledning möjligen föreligga att närmare fastställa vilken eller vilka former av sådana garantier, som får ifrågakomma.

Med hänsyn till den mycket betydande skadeståndsskyldighet som kan tänkas drabba innehavare av atomenergianläggning bör vidare undersökas, huruvida anläggningsinnehavarens ansvarighet i fall, då det ej föreligger vårdslöshet av allvarlig beskaffenhet, bör begränsas till visst maximibelopp. Vad nu sagts gäller även beträffande företag eller andra som genom leveranser av material eller eljest bidrager till atomenergianläggningars uppförande, underhåll eller brukande. Därvid bör uppmärksammas huruvida vid begränsning av ansvarigheten särskilt maximum bör fastställas för personskador och särskilt för sakskador. Även spörsmålet i vad mån särskilda regler bör upptagas i fråga om preskription av skadeståndsfordringar bör beaktas.

Det är önskvärt att utredningen bedrives i samarbete med motsvarande sakkunniga i de övriga nordiska länderna. Under utredningsarbetet bör självfallet beaktas det inom OEEC pågående arbetet med utarbetande av förslag till en konvention rörande vissa skadeånds- och försäkringsfrågor vid atomreaktordrift.

Utländsk lagstiftning m. m.

I USA antogs under år 1957 den s. k. Price-Anderson Act, som utgör tillägg till the Atomic Energy Act av år 1954. I lagen meddelas bestämmelser om anläggningsinnehavares skyldighet att taga försäkring mot ansvarighet för tredjemansskador samt om statsgaranti.

Jämväl i England föreligger nu lag på förevarande område [Nuclear Installations (Licensing and Insurance) Act, 1959]. Lagen innehåller dels bestämmelser om kontroll över atomverksamheten dels regler om innehavarens ansvarighet gentemot tredje man och försäkring.

I förbundsrepubliken Tyskland har regeringen den 17 december 1958 framlagt proposition med förslag till lag »über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz)». För-

slaget upptar bl. a. övervaknings- och tillståndsbestämmelser samt regler om ansvaret för skada genom driften vid atomanläggningar.

Det schweiziska förbundsrådet har den 8 december 1958 framlagt förslag till lag om atomenergiens fredliga användning och skydd mot radioaktiva strålar. Förslaget innehåller — förutom administrativa föreskrifter rörande bl. a. tillstånd till uppförande av atomanläggningar, import och export av atombränsle samt kontroll över atomanläggningar — även regler om ansvaret för innehavare av atomanläggningar och atombränsle i händelse av uppkomna skador.

Såsom framgår av direktiven har inom OEEC arbetats på att i konventionsform åstadkomma enhetliga ansvarighetsbestämmelser för OEEC-området. Detta arbete utmynnade i juni 1959 i ett konventionsförslag som godkändes av styrelsen för OEEC:s atomorganisation ENEA. Vid behandlingen i OEEC:s råd yppades emellertid skiljaktiga meningar på vissa punkter, vilket medförde att förslaget återförvisades till expertbehandling för överarbetning. När i det följande talas om konventionsförslaget, avses det av ENEA:s styrelse godkända förslaget.

Atomskadeutredningens arbete bedrives i samråd med motsvarande utredningar i Danmark, Finland och Norge (s. 22). Avsikten är att i nära anslutning till konventionen söka få till stånd såvitt möjligt likformig lagstiftning i de nordiska länderna. Framläggandet av det nu föreliggande svenska förslaget, som bara fastslår vissa huvudprinciper, anses inte kunna försvåra arbetet på den samnordiska lagen.

Allmänna överväganden

Ansvarighetsgrunden

Den tekniska sakkunskapen har uttalat, att risken för olyckshändelser vid atomanläggningarna är ringa, och att katastrofrisken är än mindre, ehuru ej helt utesluten. Någon siffra för sannolikheten av en stor olyckshändelse har icke kunnat erhållas. I en tidigare omnämnd amerikansk utredning har angivits siffror från en sådan händelse per år på 100 000 reaktorer till en händelse per år på 1 miljard reaktorer. Även beträffande omfånget av den antagliga skadegörelsen har olika experter spekulativt uttalat sig. Förmodligen får man räkna med ett visst antal smärre olyckshändelser av liknande karaktär och omfattning som de redan inträffade. Men olyckshändelser av katastrofal omfattning kan inte uteslutas med hänsyn till de väldiga mängder radioaktivt material, som finns i atomanläggningar. Utmärkande för riskerna vid atomindustrier är också de säregna effekterna av strålningen. Det är ej enbart de omedelbara följderna av strålningen på människor och egendom som kommer i betraktande utan jämväl de relativt obekanta sena skadorna och de genetiska effekterna.

Det bör framhållas, att de omfattande undersökningar som gjorts beträffande riskerna vid atomenergiproduktion synes vara något enastående i modern industrialism. Aldrig tidigare har verkningarna av en uppfinning blivit så penetrerad innan den tagits i bruk. Att uppmärksamheten på ett särskilt sätt riktats på atomindustrin kan antagas vara en följd av den militära användningen av kärnprocesser. Både bombfällningen över Japan och sekretessen kring de militära experimenten med atomvapen har skapat ett intresse och en ängslan, som den fredliga och relativt ofarliga atomindustrin har att bära. Därmed är ej sagt, att riskerna vid atomenergiproduktionen skall underskattas.

Hos oss liksom i flertalet andra länder har antagits, att skadeståndsansvar utan skuld — s. k. strikt ansvarighet — bör föreligga vid verksamhet av särskilt farlig karaktär. Sådan ansvarighet gäller t. ex. beträffande skada genom elektrisk starkström enligt lagen den 27 juni 1902 innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, och beträffande skada som i följd av luftfartygs begagnande i luftfart tillfogas person eller egendom, som icke befordras med luftfartyget, se lagen den 26 maj 1922 angående ansvarighet för skada i följd av luftfart. Enligt rättspraxis har strikt

skadeståndsansvar ansetts åvila staten för vissa skador på militärväsendets område, såsom brandskador genom beskjutning och skador orsakade av skenande hästar (NJA 1928 s. 316, 1937 s. 196 och 1946 s. 734).

Beträffande skador i följd av atomreaktordrift råder en praktiskt taget enhällig mening, att strikt skadeståndsansvar bör åvila anläggningsinnehavaren. De viktigaste skälen härtill är följande. Driften måste betraktas som »farlig», kanske inte i den bemärkelsen att risken för olyckor av katastrofal omfattning är särskilt stor men däremot obetingat i det hänseendet, att skadorna kan bli av katastrofal omfattning, om olyckan är framme. Om vanligt vållandeansvar upprätthölles på detta område och alltså krav på oaktsamhet hos ledningen eller personalen ställdes, för att skadeståndsskyldighet för företaget skulle antagas inträda, komme aktsamhetskravet i praxis med hänsyn till riskerna sannolikt att sättas så högt, att skillnaden mellan strikt ansvarighet och vållandeansvar inte bleve stor. Rättspraxis från andra områden ger belägg för detta antagande (Karlgren, Skadeståndsrätt, 1958, s. 147 ff). Av rättstekniska skäl vore det mycket olämpligt att här kräva bevis om att vållande förelegat. Följden kunde väntas bli, att långa och dyrbara rättegångar om skuldfrågan skulle bli nödvändiga.

Ett skäl som på andra områden brukar anföras till stöd för strikt ansvarighet beträffande verksamhet som erbjuder större risker än genomsnittet är att verksamheten samhällsekonomiskt sett bör tvingas att bära sina fulla kostnader. Särskilt beträffande verksamhet av en typ som inte förekommit tidigare är man benägen att i kostnaderna inräkna all skada, som verksamheten orsakar, oavsett omständigheterna. En verksamhet, som inte för samhället medför fördelar vilka uppväger de skador som den åstadkommer, är inte lönsam; det strikta skadeståndsansvaret medverkar till att »slå ut» företagsamhet som inte är i angivna bemärkelse lönande. — Detta resonemang håller inte obetingat beträffande atomreaktordriften. Såsom framgår av det ovan (s. 19) sagda blir vi nödgade att ta atomkraften i anspråk — kosta vad det kosta vill — om vi inte vill acceptera en standardsänkning. Men det kan ändå vara skäl att pålägga atomreaktordriften strikt skadeståndsansvar för att i självkostnadskalkylen tvinga in utgifterna för ersättning oberoende av skuld.

Ett skäl — och ett mycket viktigt sådant — är av psykologisk art. Atomkraftens ianspråktagande är mer eller mindre en angelägenhet för hela folket, och det är troligt att allmänheten anser, att ersättning på detta område inte skall göras beroende av att företagets ledning eller någon hos personalen gjort sig skyldig till vållande. (Se i övrigt beträffande detta avsnitt B. Gomard: Erstatningsretlige Problemer i Forbindelse med Atomenergiens Udnyttelse, UfR 1958 B s. 203 ff).

Lagstiftningen bör alltså byggas på principen, att strikt ersättningsansvar skall åvila driften.

I och för sig skulle man nog — i vart fall beträffande personskadorna — kunna konstruera ersättningssystemet så, att skadeståndsansvar i traditionell mening inte upprätthölles, utan att det i stället tillskapades en försäkringsordning — eventuellt med statlig medverkan — enligt vilken såvitt gällde personskadorna, ersättning skulle utges efter grunder som mer eller mindre erinrade om de inom yrkesskadeförsäkringen tillämpade. Man skulle härigenom i viss mån anknyta till tankegångar som upptagits av bilskadeutredningen i dess betänkande Trafikförsäkring (SOU 1957: 36 s. 49 ff).

Emellertid är atomreaktordriften i utpräglad grad en internationell företeelse, bl. a. såtillvida som ersättningsansvaret måste bygga på internationell solidaritet. På förevarande område är ett mondialt försäkringssystem under utbildning; också vi måste falla tillbaka på detta system. Möjligheterna att utnyttja försäkringsresurserna bör inte äventyras genom att man inför ersättningsregler av helt annan typ än de i utlandet förekommande. Fastmera torde det även av oss krävas, att vi ansluter oss till konventioner som, liksom det inom OEEC upprättade konventionsförslaget, reglerar inte bara försäkringsskyddet utan också själva skadeståndsansvaret.

Frågan om gränserna för den strikta ansvarigheten kan i detta sammanhang inte förbigås. Kring atomreaktoranläggningen, till vilken katastrofriskerna först och främst hänför sig, grupperar sig en serie anordningar och inrättningar — för tillverkning och förvaring av atombränsle och för behandling och förvaring av avfall — som likaledes erbjuder betydande risker; man behöver bara konstatera, att atombränslet plutonium, liksom under vissa betingelser anrikat uran, också utanför en reaktor kan ge upphov till kedjereaktion samt att avfallet från reaktorn genomgående utgör en ytterst farlig strålningskälla. (En detaljfråga i detta sammanhang, nämligen behandlingen av naturligt uran, beröres s. 41 f. Frågan om transporterna av atombränsle och radioaktivt avfall behandlas s. 44 f.)

Att atomreaktoranläggningar samt anläggningar för framställning, behandling och förvaring av atombränsle samt avfall och andra radioaktiva produkter från atomreaktorerna i princip skall omfattas av den strikta ansvarigheten är alltså givet.

Å andra sidan synes det vara klart, att sådana strålningskällor som röntgenapparater, cyklotroner och partikelacceleratorer inte skall falla under det strängare skadeståndsansvar, som nu skall införas. Sådana apparater — som aldrig kan ge upphov till katastrofskador — har varit i bruk under årtionden, utan att andra regler än de vanliga skadeståndsreglerna gällt för deras bruk. Konventionsförslaget lämnar dem utanför den strikta ansvarigheten.

Den största svårigheten i detta sammanhang erbjuder radioaktiva ämnen (radioisotoper), som användes för industriellt, kommersiellt, jordbruks-

tekniskt, medicinskt eller vetenskapligt ändamål. Radioisotoper begagnas numera för olika ändamål inom industrin, medicinen o. s. v., t. ex. för att följa cirkulationen i en industriell tillverkningsprocess, i människokroppen o. s. v. (spårning), för konservering av födoämnen, för härdning av plaster o. s. v. Dessa radioisotoper har framställts antingen genom att för ändamålet lämpade ämnen utsatts för bestrålning i en reaktor eller genom att lämpliga radioaktiva ämnen framtages ur avfallsprodukterna från reaktorn (utbrända bränsleelement). Det är väl knappast antagligt, att radioisotoper, som är avsedda att begagnas för nu angivna ändamål, ens i större ansamlingar kan ge upphov till katastrofer; här inverkar också, att deras radioaktivitet i allmänhet avklingar relativt snabbt. Det kan dock inte förbises, att många radioisotoper av hithörande slag är farliga ämnen, som kan ställa till stor skada. Om man på ett lätthanterligt sätt hade kunnat åstadkomma en gränsdragning — t. ex. med hänsyn till strålningsrisken — som i lämplig utsträckning hade fört in även de nu avsedda radioisotoperna under det strikta ansvaret, hade det uppenbarligen varit en fördel. Verkställda undersökningar har emellertid visat, att detta inte låter sig göra. Det bör ock anmärkas, att konventionsförslaget undantar ifrågavarande radioisotoper från det strikta skadeståndsansvaret.

Ansvarigheten bör med hänsyn till vad nu anförts knytas till skada orsakad av atombränsle eller radioaktiva produkter, som finns i eller kommer från atomanläggningar av angivet slag; dock att radioisotoper som finns utanför atomanläggning och begagnas för eller är avsedda att begagnas för industriellt, kommersiellt, jordbrukstekniskt, medicinskt eller vetenskapligt ändamål bör undantas från den strikta ansvarigheten.

Ansvarighetsbegränsning, försäkring och statsgaranti

En olyckshändelse i en atomanläggning kan, såsom framgår av framställningen i ett föregående avsnitt, under ogynnsamma omständigheter orsaka skador av utomordentlig omfattning. Vetskapen härom föranleder frågan, om inte anläggningsinnehavarens skadeståndsansvar bör begränsas till beloppet.

Begränsning av skadeståndsansvaret är inte någon för svensk rätt okänd företeelse. Redaransvaret enligt sjölagen är sålunda begränsat med hänsyn till fartygets storlek och värde; se 254 och följande §§ i sjölagen. I befordringsförhållanden är det relativt vanligt, att fraktförarens ansvarighet är limiterad. Vid flygtransport begränsas sålunda fraktförarens skadeståndsansvar, enligt 22 § lagen den 5 mars 1937 om befordran med luftfartyg, till vissa belopp per person eller kilogram befordrad egendom. — Även i åtskilliga andra fall förekommer enligt svensk lag begränsning av ansvarigheten.

I 1933 och 1952 års Romkonventioner om ersättning av skada, som i följd

av luftfartygs begagnande tillfogas person eller egendom på marken, stadgas att skadeståndsansvaret för luftfartygets ägare skall vara begränsat till visst belopp beroende på luftfartygets vikt.

Den engelska lagen och de föreliggande schweiziska och tyska förslagen till lagar om ersättning för skador vid atomreaktordrift m. m. innehåller bestämmelser syftande till att, efter olika system, begränsa anläggningsinnehavarnas skadeståndsansvar. Även konventionsförslaget föreskriver ansvarighetsbegränsning.

Det kan knappast råda något tvivel om att begränsning av skadeståndsansvaret på förevarande område är i hög grad påkallad. Med hänsyn till de stora skadeståndsbelopp som här kan komma i fråga blir det nödvändigt att skadeståndsansvaret täckes av ansvarighetsförsäkring eller annan garanti. Denna måste emellertid begränsas till sitt belopp. Det kan inte vara rimligt, att anläggningsinnehavaren utöver ett belopp som kan täckas på sådant sätt skall bära ett obegränsat skadeståndsansvar. Det är inte sannolikt att någon — bortsett möjligen från staten — skulle vilja utan ansvarighetsbegränsning satsa kapital på en atomanläggning.

Vad nu sagts gäller i första hand den strikta ansvarigheten. Det kan diskuteras, om ansvarighetsbegränsning bör förekomma också i fall då anläggningsinnehavaren — eller måhända hans personal — vållat skadan; i synnerhet gäller detta om oaktsamheten var grov eller skadan rentav tillfogats uppsåtligen. Vi vill nämna att enligt t. ex. det ovannämnda tyska lagförslaget ansvarsbegränsningen inte gäller till förmån för anläggningsinnehavare som vållat skadan uppsåtligen.

Emellertid har vi för vår del kommit till den uppfattningen, att skillnad inte bör göras mellan strikt ansvarighet och skadeståndsansvar på annan grund. Vad som på förevarande område skall betraktas som oaktsamhet är mycket ovisst, och värdet av ansvarighetsbegränsningen skulle i hög grad minskas, om den inte gällde även i fall då anläggningsinnehavaren (eller hans personal) genom vanlig, icke kvalificerad vårdslöshet vållat skadan. Även om man läte undantaget avse — förutom uppsåt — endast grov oaktsamhet, bleve gränserna mycket flytande. Och att låta anläggningsinnehavaren bära ett obegränsat skadeståndsansvar endast när han vållat skadan uppsåtligen synes vara en ordning som saknar varje praktisk betydelse. — Enligt konventionsförslaget gäller ansvarighetsbegränsningen generellt och täcker således även situationer av uppsåt och grov vårdslöshet från anläggningsinnehavarens (eller hans personals) sida.

Bestämmande för anläggningsinnehavarens maximala ansvarighet synes i utomlands antagna lagar och framlagda lagförslag ha varit försäkringsmarknadens — i första hand den egna försäkringsmarknadens — resurser. Frågan om ansvarighetsbeloppets storlek är också hos oss i hög grad beroende av vilka försäkringsmöjligheter som står till buds. De svenska försäkringsbolag, som bedriver atomförsäkringsrörelse, har slutit sig sam-

man till en atomförsäkringspool. Pooler av motsvarande slag har bildats i många andra länder. De till den svenska poolen anslutna försäkringsbolagen kan för egen räkning svara för ersättningsbelopp uppgående för närvarande till 8 miljoner kronor per anläggning, i ansvarighetsförsäkring, sakförsäkring och eventuell avbrottsförsäkring. Bortsett från de statliga anläggningarna är sakförsäkring med hänsyn till anläggningsinnehavarens — och hans finansiärers — eget skydd angelägen. Sakförsäkringsbeloppet även för en tämligen blygsam atomreaktoranläggning i industriell drift överstiger 100 miljoner kronor. Härtill kommer alltså ansvarighetsförsäkringen och eventuellt avbrottsförsäkringen.

I fråga om kapacitet att täcka atomrisker kan den svenska atompoolen relativt sett väl mäta sig med atompoolerna i övriga länder på Europas kontinent. Om Danmark, Finland, Norge och Sverige bildade en gemensam pool, skulle den bli den största på kontinenten. Den engelska atompoolen står i särklass i det att den på utlandsrisker ensam kan täcka omkring dubbelt så mycket som alla de kontinentala poolerna tillsammans.

Det inses emellertid av vad nu sagts omedelbart, att den svenska poolen kan täcka blott en liten del av de erforderliga försäkringssummorna; för återstoden blir vi beroende av den internationella försäkringsmarknadens resurser. Ju högre ansvarighetsbelopp som måste täckas, desto högre premier måste den svenska atomindustrin betala till utlandet.

Enligt konventionsförslaget skall anläggningsinnehavarens ansvarighet vara begränsad till belopp mellan 5 och 15 miljoner dollar (d. v. s. mellan ca 25 och 75 miljoner kronor) per händelse; inom dessa gränser bestämmes ansvarigheten av varje lands lag. — Till jämförelse må nämnas, att ansvarigheten enligt det schweiziska lagförslaget begränsats till 30 miljoner schweizerfranc (ca 35 miljoner kronor) och enligt den engelska lagen till 5 miljoner pund (ca 75 miljoner kronor). Enligt det tyska förslaget bestämmer myndigheterna försäkringsbeloppet — och därmed anläggningsinnehavarens ansvarighet — till belopp som bedömes erforderligt i varje särskilt fall (jfr vad nedan sägs om statsgaranti).

Vad här ovan anförts i anslutning till den svenska poolens kapacitet talar för att ansvarighetsbeloppet hos oss sättes lågt. Man borde med hänsyn härtill hålla sig på den undre gränsen enligt konventionsförslaget, d. v. s. 25 miljoner kronor. Det är givet, att de skadelidandes intresse ger utslag i motsatt riktning. Att åstadkomma en rättvis avvägning stöter på stora svårigheter.

På flera håll i utlandet har man sökt lösa problemet genom att låta staten träda hjälpande emellan vid skador av mycket stor omfattning. I stort sett står här två system mot varandra. Enligt det ena, representerat av USA och Tyskland, åtar sig staten en formlig garanti att vid varje händelse svara för visst belopp, i USA 500 miljoner dollar (d. v. s. ca 2,5 miljarder kronor) utöver det belopp som försäkringen täcker, och i Tyskland 500 miljo-

ner Mark (d. v. s. ca 600 miljoner kronor) inklusive det belopp som är täckt genom försäkringen. På den andra sidan står Storbritannien och Schweiz. Enligt den engelska lagen och det schweiziska lagförslaget förutsättes att parlamentet resp. förbundsförsamlingen vid stora olyckshändelser, när försäkringsbeloppet inte är tillräckligt för att täcka skadorna, kommer att genom särskild lag ställa medel till förfogande; storleken av beloppet liksom detaljerna i fråga om medlens användning o. dyl. lämnas åt statsmakterna att avgöra, när frågan blir aktuell.

För svenskt vidkommande synes en ordning påminnande om den engelsk-schweiziska vara att föredraga. Med hänsyn till vad ovan anförts bör ansvarighetsbeloppet för anläggningsinnehavaren inte överstiga 25 miljoner kronor. Men om man sålunda av nationalekonomiska skäl begränsar ansvarighetsbeloppet till det minimum som är internationellt godtaget, synes det vara skäligt att nationen i sin helhet — d. v. s. staten — träder emellan i de fall då olyckan är så omfattande, att beloppet inte förslår till full gottgörelse åt de skadelidande. Ehuru mycket talar för det amerikansk-tyska systemet med en formlig garanti intill ett högt belopp, kan det dock knappast komma i fråga att nu binda statsmakterna till någon viss garanterad summa, som skall utgå vid en framtida händelse; också i övrigt, såsom i fråga om medlens fördelning, synes de som har att besluta när frågan blir aktuell böra ha fria händer.

Den anordning som man kunde tänka sig för svenskt vidkommande skulle med hänsyn härtill innebära att, om det fastställda ansvarighetsbeloppet 25 miljoner kronor inte förslår till full ersättning för uppkomna skador, gottgörelse skall beredas av statsmedel enligt grunder som fastställes av Konungen och riksdagen.

Ett oeftergivligt villkor för drift av atomanläggning har vi ansett vara, att det för anläggningen gällande ansvarighetsbeloppet i varje läge är täckt av någon form av säkerhet. Ansvarighetsförsäkring bör således i de skadelidandes intresse i princip vara obligatorisk (jfr trafikförsäkringen). Vissa undantag bör dock uppställas. Staten som anläggningsinnehavare bör sålunda inte vara underkastad försäkringsplikt. Vidare bör en anläggningsinnehavare kunna befrias från försäkringsplikten, om han ställer betryggande säkerhet för sina eventuella skadeståndsförpliktelser; jfr nedan.

Verkställda undersökningar här hemma och i utlandet visar, att det åtminstone för närvarande torde bli omöjligt att erhålla försäkring i annan form än att försäkringsgivaren ställer ett visst belopp per anläggning till förfogande. Inträffar en olycka, nedskrives försäkringssumman med belopp motsvarande vad som utbetalats i skadestånd, och ny försäkring eller utfyllnad av försäkringen erhålles inte automatiskt utan först efter särskild överenskommelse med försäkringsgivaren. Man kan förstå, att försäkringsgivarna, med de mycket stora ansvarsbelopp och de okända risker som det här gäller, i dagens läge inte vågar åtaga sig ansvarighet per händelse. Men

ur de skadelidandes synpunkt är denna ordning inte tillfredsställande. Både skadeståndsansvaret och försäkringsgivarens förpliktelse borde helst gälla med visst belopp per händelse; jfr i fråga om försäkringens konstruktion 11 § lagen om trafikförsäkring å motorfordon. Det skulle eljest under vidriga omständigheter kunna hända, att om två stora olyckshändelser inträffade i tät följd, det tillgängliga ansvarighetsbeloppet 25 miljoner kronor konsumerades av den första händelsen, med påföljd att intet bleve över till dem som drabbades av den andra händelsen.

Nu är detta i och för sig en mycket osannolik situation. Den engelska lagen och det schweiziska lagförslaget har därför mot bakgrund av de begränsade försäkringsmöjligheterna valt den ståndpunkten, att inte bara försäkringsplikten utan även anläggningsinnehavarens skadeståndsansvar skall begränsas till visst belopp per anläggning. Inträffar en olycka av större omfattning, förutsättes det att myndigheterna omedelbart ingriper och tillser att ny försäkring tecknas; eljest får driften inte fortsättas.

En sådan ordning synes dock alltför mycket avvika från vad som i övrigt tillämpas inom skadeståndsrätten. Konventionsförslaget utgår också från att skadeståndsansvaret skall gälla med angivet belopp per händelse och att försäkringsansvaret skall i möjligaste mån anknyta därtill. Denna lösning torde böra förordas för vår del. Att vissa svårigheter uppkommer när det gäller att ansluta en försäkring per anläggning till ett skadeståndsansvar per händelse framgår av vad ovan sagts, men svårigheterna kan i praktiken reduceras avsevärt (jfr s. 52 f).

Att i alla situationer tillgodose de skadelidandes skydd — och alltså verkligen garantera att 25 miljoner kronor står till förfogande för varje inträffande händelse — synes dock inte vara möjligt på annan väg än att staten i sista hand ikläder sig ansvarigheten härför. Det måste anses rimligt att staten ikläder sig en sådan garanti, när de överväganden som gjorts har lett fram till att skadeståndsansvaret bör gälla per händelse, oaktat försäkring för en sådan ansvarighet inte kan erhållas. Det tyska lagförslaget — som bygger på skadeståndsansvar per händelse — har valt den lösningen. Den bör också godtagas för svenskt vidkommande. Det bör dock understrykas, att risken för att ifrågavarande subsidiära statsgaranti skall behöva tagas i anspråk är minimal. Har en olycka av större omfattning inträffat, lär nämligen myndigheterna komma att vidtaga sådana åtgärder, att möjligheten av en andra olycka, inträffande innan försäkringsskyddet åter ordnats eller tillbörlig säkerhet blivit ställd (jfr i sistnämnda hänseende s. 53 f), måste bli ytterligt osannolik.

Leverantörer, transportörer m. fl.

Enligt allmänna skadeståndsrättsliga grundsatser kan en leverantör bli ansvarig gentemot tredje man för skadebringande egenskaper hos levererat

gods. I regel måste, för att sådan ansvarighet skall inträda enligt svensk rätt, förutsättas att leverantören eller hans anställda i förmansställning vållat skadan uppsåtligen eller genom oaktsamhet. Leverantören kan visserligen i förhållande till sin medkontrahent i avtalet i allmänhet friskriva sig från skadeståndsansvar och även förbehålla sig att regressvis få av denne återkräva vad leverantören nödgats utgiva i ersättning till tredje man. Däremot kan leverantören inte med giltig verkan friskriva sig från skadeståndsskyldigheten i förhållande till tredje man.

Vad nu sagts gäller även leverantörer av reaktorer, reaktordelar och bränsle m. m. till atomanläggningar samt om konstruktörer av reaktoranläggningar, entreprenörer som omhänderhaft anläggningarnas uppförande o. s. v., i den mån de genom oaktsamhet vid tillverkning av levererade delar, slarv vid konstruktionsberäkningar el. dyl. själva eller genom anställda vållat skada för tredje man.

Situationen beträffande atomanläggningarna är emellertid såtillvida egenartad att, enligt vad vi utgått från (s. 25), innehavaren av en sådan anläggning skall bära strikt skadeståndsansvar för skador som genom driften drabbar tredje man. I realiteten innebär detta, att anläggningsinnehavaren praktiskt taget alltid skulle bli skadeståndsskyldig för skada, som leverantören, konstruktören o. s. v. vållat. Skadelidande tredje mans intresse av att erhålla ersättning torde, om obligatorisk försäkringsplikt införes för anläggningsinnehavaren (s. 30), i allmänhet vara tillgodosett utan att leverantörer o. s. v. måste hållas ansvariga. Endast om anläggningsinnehavaren eller försäkringsgivaren på grund av insolvens eller av annan grund inte skulle kunna betala eller om leverantören eller andra som vållat skadan kunde bli skyldiga att utge ersättning utöver det belopp, till vilket innehavarens ersättningsskyldighet begränsats (s. 30), kunde skadeståndsansvar för leverantörer m. fl. bli av praktisk betydelse för tredje man.

Leverantörsansvaret uppbärs visserligen ej enbart av hänsynen till tredje mans möjlighet att erhålla ersättning för lidna skador. På områden där det är av särskild vikt att inskärpa kravet på aktsamhet från leverantörernas sida — som exempel kan måhända anföras livsmedelsbranschen — torde skadeståndsansvaret innebära ett bland andra korrektiv mot oaktsamhet. Det kan kanske tyckas, att vårdslöshet som visas av leverantörer av materiel till atomanläggningar eller av konstruktörer av atomreaktorer skulle vara särskilt vådlig och att ett leverantörsansvar av det skälet på nu förevarande område vore påkallat. Emellertid är leveranser till atomanläggningar föremål för en utomordentligt sträng kontroll, som nog kan antas vara tillräcklig ur preventionssynpunkt och således göra ett leverantörsansvar överflödigt ur preventiv synpunkt.

Det kan befaras, att om de allmänna rättsgrundsatserna här upprätthölles, leverantörerna skulle känna sig uppfordrade att försöka få stora ansvarighetsförsäkringar; det skulle leda till dubbelförsäkring med kostnadsfördy-

ringar som given följd. Om både anläggningsinnehavaren och leverantören skulle vara ansvariga för samma skada, skulle leverantören i stor utsträckning förbehålla sig regressrätt (jfr vad ovan inledningsvis anförts); det kan inte undgås att regressrättens utkrävande emellanåt skulle leda till besvärliga och kostnadskrävande processer.

Situationen kan vara särskilt bekymmersam för underleverantörer, t. ex. de som levererar reaktordelar till en huvudleverantör eller huvudentreprenör vilken i sin tur svarar för reaktorn i dess helhet. Det händer säkerligen, att underleverantören inte vet, för vilken reaktor de av honom levererade tillbehören är avsedda. Han blir beroende av huvudentreprenören för att få begärda förbehåll om ansvarsfrihet och regressrätt beaktade i förhållande till anläggningsinnehavaren. För underleverantören skulle det helt visst innebära en lättnad om lagstiftaren tillgodosåge hans intressen.

Under konventionsarbetet i OEEC har det antytts, att den amerikanska atomindustrin inte skulle vara villig att leverera reaktorer och reaktortillbehör till Europa, om inte garantier gavs för att ansvarighet inte skulle utkrävas av leverantörerna för eventuella fel i varan som lett till skada för tredje man. Detta är i dagens läge en omständighet som inte kan förbises.

Nu kan man uppenbarligen gå mer eller mindre långt. De föreliggande tyska och schweiziska lagutkasten avser sålunda inte att befria leverantörerna från det skadeståndsansvar som åvilar dem enligt allmänna skadeståndsregler; dessa lagutkast bygger i stället på den principen, att anläggningsinnehavarens ansvarighetsförsäkring obligatoriskt och utan luckor skall täcka också leverantörernas skadeståndsansvar för eventuella tredjemansskador. Ett sådant system har emellertid den nackdelen, att leverantören beträffande leveranser till utlandet för sitt skydd blir beroende av en försäkring, tecknad av annan person i ett främmande land; han blir avhängig av utländska försäkringsgivares solvens, åtminstone under vissa omständigheter av villkoren i ett utländskt försäkringsavtal och i vart fall av bestämmelser i ett främmande lands försäkringsavtalslagstiftning.

Majoriteten av de experter som förberett konventionsutkastet har också funnit, att ett tillfredsställande skydd för leverantörerna inte kan vinnas på annat sätt än genom att deras ansvarighet för atomskador helt uteslutes. Det är en radikal lösning, men den är som framgår av det sagda grundad på starka sakliga skäl. Det må tilläggas att den svenska exportindustrin, som målmedvetet inriktar sig på produktion av atomreaktordelar, har intresse av att principen om anläggningsinnehavarens exklusiva ansvarighet genomföres i de länder som bildar vår exportmarknad på detta område.

Principen om anläggningsinnehavarens exklusiva ansvarighet för här avsedda skador bör alltså fastslås. Den underlättar leveranser till oss från utlandet. Den är av betydelse för svenska leveranser till svenska reaktorer. Och den utgör, såsom framgår av det sagda, ett utflöde av den allmänna

grundtanke som säkerligen kommer att prägla huvuddelen av lagstiftningarna i Europa.

För transportörer av atombränsle till och avfall från atomanläggningarna är situationen i viss mån en annan. Även om man inför ett strikt skadeståndsansvar för anläggningsinnehavaren (den avsändande eller mottagande) i anledning av skador under transporten -- och således knäsätter samma princip som vid de fasta anläggningarna, d. v. s. att en anläggningsinnehavare är skadeståndsskyldig även om en annan, i detta fall transportören, vållat skadan — måste man nämligen på transportområdet taga hänsyn till ett flertal internationella konventioner, som föreskriver eller förutsätter skadeståndsansvar för transportören. Hit hör bl. a. Brysselkonventionerna om fartygssammanstötning 1910, om konossement 1924 och om begränsning av redaransvaret 1924 och 1957, Romkonventionen om ersättning för markskador orsakade av flygtrafik 1952, luftbefordringskonventionen i Warszawa 1929 samt 1952 års Bernkonventioner om järnvägsbefordran. Dessa äldre konventioner och nationell lagstiftning i anslutning till dem kan inte utan mycket stort arbete ändras; fråga är om det ens är önskvärt. Under utformningen av konventionsförslaget har man därför i princip velat upprätthålla transportörens skadeståndsansvar vid sidan av anläggningsinnehavarens, men ge transportören en regressrätt mot anläggningsinnehavaren. På denna princip bör också den svenska lagstiftningen byggas.

Preskription

Rätten till ersättning för atomskador måste, liksom andra fordringsrättigheter, förr eller senare preskriberas. Som tidigare anförts (bl. a. s. 14 f) är det emellertid inte alltid givet, att skadorna efter en atomolycka yppar sig i omedelbart samband med bestrålningen. Det lär kunna dröja årtionden, innan vissa skador uppenbarar sig. Det är härvid i första hand fråga om personskador; skador på egendom torde i allmänhet ge sig tillkänna relativt snart efter olyckan. Tyvärr vet man ganska litet om dessa sena personskador och deras omfattning. Preskriptionstidens längd kan dock inte diskuteras utan att hänsyn tages till att sådana sena skador kan uppkomma.

Ur den skadelidandes synpunkt kunde det synas som om längsta möjliga preskriptionstid vore att föredraga. Det bör dock beaktas, att möjligheten att skaffa bevisning i allmänhet starkt avtar med tiden. Detta gäller inte minst beträffande bevisning om orsakssammanhang mellan en atomolycka och inträdda strålskador. Det kan därför tänkas att den skadelidande i realiteten inte kan utnyttja en mycket lång preskriptionstid.

För anläggningsinnehavaren liksom för försäkringsgivaren är det ett påtagligt intresse, att krav med anledning av en atomolycka framställs inom relativt kort tid. Försäkringsgivaren måste kunna bestämma det belopp, som hans ansvarighet slutligen skall omfatta. Är olyckan av stor omfattning och

kan anläggningsinnehavaren riskera krav länge efter det den skadeorsakande händelsen inträffat, fördröjs skaderegleringen, därför att ansvarighetsbegränsningen kan framtvinga reduktion av ersättningarna och reduktionstalet inte kan fastställas förrän alla krav blivit anmälda. Också de skadelidande — som grupp betraktade — har intresse av att skaderegleringen inte i onödan uppskjutes.

Försäkringsgivarna måste dessutom räkna med riskerna av en penningvärdeförsämring. De uppbär premier för ansvarighetsförsäkringen i penningvärdet vid en viss tidpunkt och kan inte utan svårigheter fullgöra sina förpliktelser många år senare med då gällande penningvärde. Försäkringsgivarna — i Sverige och utlandet — har förklarat, att redan en tioårig preskriptionstid synes lång och att de inte är villiga att bära ansvarigheten för skador som kan uppkomma senare än tio år från händelsen. Bleve preskriptionstiden längre än tio år, finge anläggningsinnehavaren svara utan möjlighet att erhålla försäkringstäckning för sin ansvarighet.

Det skulle måhända kunna göras gällande att de väl utbyggda socialförsäkrings- och pensionsordningarna i vårt land — i synnerhet när den beslutade stora pensionsreformen genomförts — ger ett så gott skydd åt skadelidande, att man i vart fall för sena skador skulle kunna nöja sig med detta skydd och vid preskriptionstidens bestämmande bortse från eventualiteten av att sena skador kan inträda. Vi har dock utgått från att medborgarna i allmänhet skulle finna det otillfredsställande, att skadelidande som råkat ut för olyckan att få strålskador av den typ att de först sent träder i dagen skulle behandlas sämre än andra skadelidande.

I utländska lagar och lagutkast har varierande lösningar av frågan om preskriptionsreglernas utformning begagnats. I England har införts en 30-årig preskriptionstid, men för de skador som yppar sig mer än tio år efter händelsen skall staten bära ansvarigheten. Det schweiziska förslaget upptar bestämmelser om tio års preskriptionstid. Därefter kan den skadelidande rikta krav mot en särskilt upprättad fond för senskador. I det tyska utkastet är preskriptionstiden satt till 30 år, men statsgarantien på 500 miljoner Mark vidtar där försäkringsansvaret upphör. I allmänhet upptas dessutom bestämmelser om skyldighet för den skadelidande att inom viss kortare tid från det han erhållit kännedom om skadan göra kravet gällande. Enligt konventionsutkastet är preskriptionstiden bestämd till tio år från händelsen. Konventionsstat har emellertid rätt att i den nationella lagstiftningen utsträcka tiden under förutsättning, att anläggningsinnehavaren inte göres ansvarig efter utgången av den 10-åriga preskriptionstiden.

I svensk rätt är preskriptionstiden i allmänhet tio år räknat från fordringens tillkomst. För fordringar på skadestånd i utomobligatoriska (icke kontraktsrättsliga) förhållanden antages preskriptionstiden börja löpa vid tidpunkten för det skadegörande beteendet (Karlgren, Skadeståndsrätt, 1958, s. 211). I ett efter utredning inom justitiedepartementet avgivet be-

tänkande, kallat Fordringspreskription m. m. (SOU 1957: 11), föreslås ganska vittgående ändringar i reglerna på hithörande område. Fordringar på skadestånd i utomobligatoriska förhållanden skulle således preskriberas tre år från den dag, då den ersättningsberättigade erhöll eller med iakttagande av skälig aktsamhet hade bort erhålla kunskap om skadan, och i vart fall tjugu år från fordringens tillkomst. Det är dock ovisst, om detta förslag kommer att genomföras.

Vid den avvägning som har gjorts mellan de olika intressena på förevarande område har vi kommit till det resultatet, att rätten att framställa krav mot anläggningsinnehavaren (och därmed mot försäkringsgivaren) bör vara avskuren sedan tio år förflutit från den händelse som gav upphov till skadan. Vi har därvid fäst stort avseende vid att täckning försäkringsvägen inte går att erhålla under längre tid. Det kan inte vara rimligt att belasta den i utveckling stadda atomindustrin med ett icke försäkringsbart skadeståndsansvar. — Å andra sidan kan det inte vara skäligt, att just på förevarande område, där sannolikheten av sent uppträdande skador är större än på de flesta andra områden, de skadelidande inte skulle erhålla ersättning för de sena skadorna. Vi har diskuterat möjligheten att efter schweiziskt mönster inrätta en särskild (huvudsakligen av anläggningsinnehavarna bekostad) fond ur vilken ersättning för de sena skadorna skulle kunna utgå, men vi har av flera skäl funnit denna lösning mindre tillfredsställande. Vi anser, att staten, eftersom atomindustrins utveckling är till gagn för samhället i dess helhet, bör ikläda sig ansvarighet för de sena skadorna — som för övrigt inte torde bli särskilt vanliga — och har därvid stannat för att, liksom enligt den engelska lagen, den statliga ansvarigheten bör gälla skador som ger sig tillkänna intill 30 år efter den skadeorsakande händelsen. — Det synes därutöver böra fastställas en kortare frist för den skadelidande att framställa skadeståndskrav räknad från det han erhållit vetskap om skadan och om den för skadan ansvarige.

Genom bestämmelser av nu angivet innehåll skulle den svenska lagstiftningen bringas i överensstämmelse med konventionsförslagets preskriptionsstadganden.

Temporär lagstiftning

Såsom framgår både av direktiven för utredningen och av vad som anförts ovan i denna avdelning av betänkandet, föreligger obestridligen behov av lagstiftning på förevarande område. Det är sålunda ovisst, om strikt ansvarighet skulle åläggas anläggningsinnehavaren utan stöd av lag. Begränsning av ansvarigheten kan inte genomföras utan lagstöd, ej heller kan obligatorisk försäkringsplikt åläggas innehavaren utan särskild föreskrift därom.

Omfattningen av statens ansvarighet behöver närmare preciseras, och särskilda bestämmelser om preskription är önskvärda.

I många länder förberedes lagstiftning på området, och inom OEEC:s atomorganisation ENEA pågår arbete på att få till stånd en internationell konvention i ämnet. Detta arbete är långt framskridet. Det skulle med hänsyn härtill kunna göras gällande, att man borde vänta ytterligare någon tid med att lägga fram lagförslag i Sverige. Erfarenheterna från utlandet skulle då bättre kunna utnyttjas, och lagen kunde sannolikt helt byggas på konventionen; Sverige skulle därigenom omedelbart kunna ratificera konventionen.

Å andra sidan finns redan två försöksreaktorer i drift i vårt land och under det närmaste året kommer en materialprovningsreaktor med hög effekt att tagas i bruk i Studsvik. Behovet av lagstiftning är till följd härav trängande. AB Atomenergi har i en den 6 april 1959 dagtecknad skrivelse till utredningen framhållit vikten av att — oberoende av den tidpunkt när en nordisk lagstiftning på detta område kan föreligga och oberoende av när en OEEC-konvention kan bli antagen — lagstiftningsarbetet i Sverige bedrives på ett sådant sätt, att bestämmelser om ansvar och skadestånd i samband med atomreaktordrift kan träda i kraft under år 1960.

Vi har i detta läge inte ansett oss kunna dröja med att lägga fram förslag till lag i ämnet. För att inte föregripa det nordiska samarbetet eller försvåra anslutningen till konventionen har vi emellertid ansett, att de föreslagna bestämmelserna bör ha endast provisorisk karaktär. Förslaget avser alltså en lag om ersättning för skada i följd av atomreaktordrift m. m. (atomansvarighetslag), som skulle träda i kraft den 1 juli 1960 och gälla till utgången av år 1963. — I god tid före sistnämnda tidpunkt bör det stå klart, hur det ställer sig med möjligheten att åvägabringa samnordiska bestämmelser på förevarande område och huruvida vi bör ansluta oss till konventionen.

Vi har med hänsyn till den uppkomna situationen försökt att begränsa den nu ifrågasatta lagregleringen till det minimum som ansetts absolut erforderligt. Vi har också på flera punkter medvetet varit tämligen restriktiva vid utformningen av de potentiellt skadelidandes skydd. Vi har nämligen ansett, att det kunde bli tämligen svårt att vid utformningen av den definitiva lagtexten inskränka skyddet för de skadelidande, om detta skulle påkallas av hänsyn till det nordiska samarbetet eller anslutningen till konventionen. Med de bestämmelser som vi nu föreslagit torde detta knappast bli aktuellt; däremot kan vi väl tänka oss att på en eller annan punkt de skadelidande tillerkännes bättre rätt i en definitiv lag.

Förslag till lag om ersättning för skada i följd av atomreaktordrift m. m. (atomansvarighetslag)

Vi har ansett det önskvärt, att lagens rubrik någorlunda uttömmande anger lagens innehåll, samtidigt som en kort benämning på lagen — att användas vid citering o. dyl. — införes.

1 §.

Denna paragraf innehåller begreppsbestämningar.

Med *atomskada* förstås enligt förslaget skada å person eller egendom genom radioaktiv strålning från atombränsle eller atomprodukt. Vad som avses med atombränsle och atomprodukt anges i fortsättningen av paragrafen. Lagen gäller endast skada å person och egendom. Huruvida skador på den mänskliga arvsmassan, s. k. genetiska skador, omfattas av uttrycket skada å person är mycket tveksamt. Frågan torde emellertid inte ha någon större praktisk betydelse, framför allt därför att det för den som lidit skadan torde vara mycket svårt att leda i bevis att skadan uppkommit genom en viss påstådd olyckshändelse för vilken ansvarighet föreligger enligt lagen. Vi har ansett att spörsmålet — som visserligen är särskilt aktuellt i detta sammanhang men inte helt torde sakna motstycken inom andra verksamhetsområden — inte kan besvaras i den nu föreslagna provisoriska lagen. Det får avgöras i rättstillämpningen med stöd av allmänna överväganden.

Sådan olägenhet utan samband med person- eller egendomsskada som avses i 8 kap. 35 § vattenlagen, jfr 30 § i samma kapitel — därest dylik olägenhet över huvud kan tänkas uppkomma på förevarande område — faller utanför lagen; den täckes icke av den i lagen föreskrivna försäkringen och skall ersättas av anläggningsinnehavaren vid sidan av lagens bestämmelser. Immissioner av typen intrång i rörelse, utan att person- eller sakskada uppkommit (jfr NJA 1936 s. 552, 1940 s. 508 och 1943 s. 461) faller likaledes utanför lagens tillämpningsområde, liksom annan direkt tillfogad s. k. allmän förmögenhetsskada (angående detta begrepp se Karlgren, Skadeståndsrätt, 1958, s. 23).

Skador på anläggningen jämte tillbehör omfattas i och för sig av lagens regler. Det torde emellertid endast undantagsvis inträffa, att annan än anläggningsinnehavaren — som ju själv är den ersättningsskyldige — lider

skada som här avses. Under den tid den provisoriska lagen gäller kommer endast tre atomanläggningar att vara i drift här i landet, nämligen reaktoranläggningen R 1 i Stockholm, Studsviksanläggningen och Ågestaanläggningen. För dessa tre anläggningar kommer, enligt vad vi vågar räkna med, att finnas sakförsäkring enligt försäkringsavtal, i vilka försäkringsgivaren förbundit sig att inte utöva regressrätt mot den för skadan ansvarige. Det kan därför inte anses nödvändigt att i den provisoriska lagstiftningen uppta några speciella föreskrifter avseende ansvarighet för skada på anläggningen.

Med »person» avses även den som är anställd hos anläggningsinnehavaren. De anställda erhåller för sin skada i regel ersättning enligt yrkesskadeförsäkringslagens bestämmelser. Det kan visserligen vara tveksamt, om ersättningsskyldighet på strikt grund lämpligen bör åläggas en arbetsgivare, som bekostar ersättning enligt yrkesskadeförsäkringen (jfr 14 § i 1902 års lag om elektriska anläggningar samt NJA 1952 s. 582). Starka skäl, inte minst av psykologisk art, talar emellertid för att de anställda inte försättes i sämre position i ersättningsrättsligt hänseende än utomstående skadelidande. Vi har därför stannat för att inbegripa även anläggningsinnehavarens anställda under lagen. Dessa får alltså ersättning enligt lagens regler för vad som inte täckes av yrkesskadeförsäkringen. För vad som utgivits från yrkesskadeförsäkringen har försäkringsgivaren inte regressrätt mot anläggningsinnehavaren (eller dennes ansvarighetsförsäkring), med mindre innehavaren vållat skadan uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet (51 § andra stycket lagen om yrkesskadeförsäkring; jfr 107 § andra stycket lagen om allmän sjukförsäkring).

Endast skada genom radioaktiv strålning omfattas av lagen. Med radioaktiv strålning avses alfa-, beta- och gammastrålning ävensom neutronstrålning (jfr 1951 års strålskyddskommittés betänkande Strålskydd SOU 1956: 38 s. 29 ff). Under utredningsarbetets gång har diskuterats, om inte också vissa andra skador som orsakats av atombränsle eller atomprodukter, såsom skador genom giftverkan och sprängverkan och kanske också skada till följd av ämnenas »farliga» natur i största allmänhet, borde föras in under ansvarigheten. Ett skäl härför är onekligen att det ligger nära till hands, när man nu ändå skapar ett obligatoriskt försäkringsskydd för hithörande skador, att utnyttja anordningen till allmänhetens skydd i största möjliga utsträckning. Ett annat skäl kan vara, att det i praktiken ofta måste bli svårt att fastställa, om en viss skada, särskilt när den lett till döden, uppkommit genom radioaktiv strålning eller på annat sätt, t. ex. genom giftverkan. Å andra sidan medför en sådan utvidgning av ansvarighetsområdet besvärliga gränsdragningsproblem: förgiftnings- och explosionsrisker, inte sällan av allvarligare natur än här, finns på många andra områden, utan att speciella regler om skadeståndsansvar eller obligatoriskt försäkringsskydd ansetts påkallade. Vi har stannat för att begränsa den

provisoriska lagstiftningen till de skador som obestridligen främst står i blickpunkten, nämligen skador genom radioaktivitet. Så gör också den engelska lagen. Konventionsförslaget däremot inbegriper under ansvarigheten också skador som uppkommer genom en kombination av dels radioaktivitet och dels giftverkan, explosionsverkan eller annan farlig verkan av atombränsle eller radioaktiv produkt. Vi räknar med att frågan får tas upp till förnyat övervägande i samband med utarbetande av den mera definitiva lag som skall ersätta den nu föreslagna.

Man får förutsätta, att anläggningsinnehavaren tecknar ansvarighetsförsäkring av vanlig typ för skador som inte omfattas av lagförslaget. Förslagets genomförande får alltså till följd, att explosionsskador, förgiftningsskador och andra skador, som inte vållats av radioaktiv strålning, kommer att täckas av den vanliga ansvarighetsförsäkringen.

Hithörande skador kan uppkomma på olika sätt. Det hade onekligen varit av stort praktiskt värde, om det relevanta skadeorsakande faktum hade kunnat närmare bestämmas i lagen. Lagen talar nu i 1 § helt allmänt om skada genom radioaktiv strålning. I senare stadganden begagnas uttrycket »händelse» (4, 6—8, 10, 12, 13 och 15 §§). I 7 § andra stycket talas om »skadefall», i 10 § tredje stycket om »försäkringsfall».

Så mycket är till en början klart, att för skador genom radioaktivitet från de i lagen avsedda anläggningarna — eller uppkomna under transport som avses i 4 § andra stycket — bör ersättning lämnas och att varje händelse som leder till skada av här avsett slag är ersättningsgrundande. Problemet ligger inte där utan i att avgöra, om en eller flera händelser givit upphov till skada. Detta är av betydelse både vid avgörandet av om ett eller flera ansvarighetsbelopp står till förfogande (6 §) och i preskriptionshänseende (8 §).

Avsikten har varit att under lagstiftningen inbegripa dels skada genom enstaka olyckshändelser av typen kedjereaktion som går ur kontroll eller explosion i reaktorn och dels fortvarighetstillstånd av typen successiv kontaminering av anläggningen eller vattendrag genom läckage el. dyl. Inte minst i sistnämnda hänseende känns det som en brist, att händelsebegreppet inte kunnat närmare bestämmas.

Vi har emellertid måst resignera inför svårigheterna att finna en adekvat sammanfattning för de skilda situationer som här kan uppkomma. Se vidare nedan vid 4 § (s. 43 f).

Om kausalitetsspörsmål se s. 34, 44 och 49.

Om lagstiftningens begränsning i rummet se 15 §.

Med *atombränsle* avses i förslaget uran, plutonium eller annat ämne, som användes som bränsle i anläggning för utvinning av atomenergi. Definitionen anknyter nära till stadgandet i 1 § första stycket atomenergilagen; att förening vari ämne av nu angivet slag ingår icke uttryckligen angivits i förslaget avses ej innebära någon avvikelse i sak. En mycket

betydande inskränkning i lagstiftningens tillämplighetsområde göres i 2 § b), där det stadgas att lagen icke är tillämplig å atombränsle som ej innehåller annan verksam beståndsdel än naturligt uran och som ej blivit radioaktivt genom bestrålning i atomanläggning.

Med *atomprodukt* avses enligt 1 § radioaktivt ämne, som bildats eller blivit radioaktivt genom bestrålning i samband med framställning eller användning av atombränsle, därunder inbegripet avfall från atomanläggning men icke atombränsle. Uttrycket »radioaktivt ämne» — eller »radioisotop» — är en allmänt vedertagen benämning på ett ämne, vars atomkärnor undergår spontana omvandlingar och därvid utsänder radioaktiv (joniserande) strålning; se 1 § strålskyddslagen och SOU 1956: 38 s. 31. Radioaktiva ämnen som bildats icke i en atomanläggning utan t. ex. i partikelacceleratorer eller cyklotroner faller utanför lagstiftningen. — Genom 2 § undantages i viss utsträckning från lagens tillämplighetsområde radioisotoper som begagnas för industriellt eller medicinskt bruk o. l.

1 § avslutas med en definition av uttrycket *atomanläggning;* därmed avses atomreaktor ävensom anläggning för framställning, behandling eller förvaring av atombränsle eller atomprodukt. Ledning vid avgörandet av vad som skall betraktas som en anläggning för sig — särskilt i vad gäller anordningar för förvaring av avfall o. dyl. — bör kunna erhållas genom tillståndsgivningen enligt atomenergilagen. Om driften i en atomreaktoranläggning nedlagts, t. ex. efter en olyckshändelse, och området avspärrats — såsom fallet var i Windscale (s. 18) — torde anläggningen i fortsättningen vara att betrakta som en anläggning för förvaring av atomprodukter, och detta sakernas tillstånd varar till dess radioaktiviteten hos de kvarvarande ämnena avklingat så mycket, att någon fara inte längre föreligger.

Befann sig ämnet icke i »anläggning», när olyckan inträffade (och var det icke heller under transport), skall den anläggningsinnehavare som hade eller senast haft ämnet i sin besittning bära ansvaret; se 4 § sista stycket. Två eller flera anläggningar kan i administrativ väg sammanföras till en enhet i lagens bemärkelse; se 3 §.

Om termen »operator: »anläggningsinnehavare» se s. 43.

2 §.

Denna paragraf anger begränsningar i lagens tillämplighetsområde.

Lagen är enligt vad som stadgas under a) till en början inte tillämplig på atomskada, som är en följd av *krigshandling* eller liknande handling under väpnad konflikt, invasion, inbördeskrig eller uppror. Detta undantag, som har sin motsvarighet i konventionsförslaget, är motiverat av att den stränga ansvarighet som ålägges anläggningsinnehavaren enligt lagförslaget, inte gärna bör inträda i force-majeure-situationer av hithörande slag.

Under b) upptages det förut berörda undantaget för *naturligt uran.* Med naturligt uran avses uran, vari den klyvbara isotopen U 235 ingår med

naturlig koncentration, eller ca 0,7 %, medan resten utgöres av U 238. Riskerna för att naturligt uran skall kunna ge upphov till kedjereaktion utanför en atomreaktor är obefintliga. Riskerna för strålskador genom naturligt uran — även om ämnet som sådant är bragt till mycket hög renhetsgrad — är obetydliga. Genom detta undantag uppnås, att anläggningar för brytning av uranmalm (uranskiffer) och kemisk anrikning av den brutna produkten faller utanför lagstiftningen. Vidare kommer arbetsprocesser bestående i sintring av uranoxid, pressning av oxidpulvret till stycken avsedda att ingå i bränsleelementen, slipning av dessa stycken och inkapsling av dem i aluminium eller annat lämpligt hölje att falla utanför lagen. Detta är av inte oväsentlig betydelse, därför att dessa arbetsmoment för närvarande i viss utsträckning är utlagda på den vanliga verkstadsindustrin. Transporter av färdiga bränsleelement, som inte innehåller annan verksam beståndsdel än naturligt uran, faller likaledes utanför. Sådana transporter sker i viss utsträckning genom flyg; några särskilda anordningar för dessa flygtransporter påkallas alltså enligt vad nu sagts inte på grund av förevarande lagstiftning.

Det bör emellertid observeras, att så snart anrikning i kärnfysikaliskt hänseende av ämnet skett — genom att t. ex. procenthalten av isotopen U 235 ökats eller plutonium tillförts — är det inte längre fråga om naturligt uran. Sådant anrikat uran faller givetvis under lagstiftningen. Atombränsle innehållande bestrålat naturligt uran faller vidare, enligt definitionen, under lagens bestämmelser.

Det under c) avsedda undantaget avser *radioisotoper* som nyttjas eller är avsedda att nyttjas för vissa ändamål. Härom se s. 26 f. Det har synts naturligt att låta också dylika radioisotoper omfattas av ansvarigheten, när de finns i en atomanläggning.

Under d) slutligen undantages *reaktorer som utgör tillbehör till fartyg, luftfartyg eller andra transportmedel.* Speciella, efter vad vi kan förstå, mycket svårbemästrade problem kommer att inställa sig i fråga om ansvarigheten för atomdrivna fartyg och andra transportmedel. Inom den närmaste tiden planeras dock inte några svenska atomdrivna transportmedel. Det har därför ansetts möjligt, att i en lagstiftning av provisorisk natur göra nu avsedda undantag, som f. ö. har sin motsvarighet i konventionsförslaget.

3 §.

När varje reaktor, fabrik för rening av avfall o. s. v. betraktas som en anläggning för sig (jfr s. 41) bör möjlighet finnas, att vid tillämpning av lagens bestämmelser sammanföra intill varandra liggande anläggningar till en enhet. Flera reaktorer kan exempelvis vara förenade till ett kraftverk; i omedelbar anslutning till reaktoranläggningen kan finnas en anläggning för behandling av avfallet o. s. v. Det bör i förväg kunna fastslås t. ex. att endast en försäkring behöver finnas för hela det anläggningskomplex som

består av dessa olika delar. I förevarande paragraf har intagits en bestämmelse, som möjliggör sammanförande av flera reaktorer o. s. v. till en enhet i lagens mening.

Enligt förslaget skall beslut härom meddelas av Konungen eller myndighet som Konungen bestämmer. Beslutet är beroende av både tekniska och försäkringsmässiga överväganden. Myndigheter, som här kunde komma i fråga såsom beslutande, vore med dessa utgångspunkter å ena sidan delegationen för atomenergifrågor och å andra sidan försäkringsinspektionen. — Det förefaller oss naturligt, att Kungl. Maj:t t. v. inte delegerar beslutanderätten utan behåller avgörandet i sin hand; de berörda två myndigheterna bör höras i ärendet.

4 §.

Denna paragraf innehåller bestämmelser om vem som har att bära det i lagen angivna skadeståndsansvaret. Huvudregeln är att ansvarigheten åvilar innehavaren av den anläggning där atombränsle eller atomprodukt som orsakat skadan befann sig, då händelse som gav upphov till skadan inträffade. Konventionen upptar en definition av termen »operator»: »anläggningsinnehavare». Vi utgår från att under den provisoriska lagstiftningens tid med ledning av koncessionssystemet utan större svårighet skall kunna klarläggas, vem som i det särskilda fallet är »anläggningsinnehavare».

Såsom vid 1 § (s. 40) anmärkts bereder tolkningen av uttrycket »händelse» vissa svårigheter. Frågan har betydelse icke endast i detta sammanhang utan även, och kanske i ännu större mån, vid tolkningen av 6 § (ett eller flera ansvarighetsbelopp) och 8 § (vid vilken tidpunkt skall preskriptionstiden anses börja löpa?).

Konventionsförslaget anger, att som *en* händelse (»a nuclear incident») skall betraktas varje händelse eller serie av händelser med samma ursprung som framkallats av, eller medfört skada som framkallats av, de farliga egenskaperna hos atombränsle eller atomprodukt. Vi har ansett att denna formulering ehuru den för en del i praktiken uppkommande situationer kan tjäna som riktmärke, knappast helt löser svårigheterna; bl. a. ges därigenom ingen ledning för att bestämma vilken tidpunkt som skall tagas till utgångspunkt för preskriptionstiden vid successiv kontaminering genom läckage o. dyl. Konventionsförslagets bestämmelse bör därför övervägas ytterligare, och den har inte upptagits i det föreliggande lagförslaget. Detta innebär, att det får ankomma på rättstillämpningen att i förekommande fall ge en närmare bestämning. För några viktigare uppmärksammade fall skall vi här ange, hur vi sett på frågan.

Om en explosion inträffat i en atomreaktor med påföljd att ett gasmoln och eventuellt en del fasta partiklar slungats ut och smittat ned omgivningen, kan det tänkas att — beroende på svårigheten att definitivt sanera det nedsmittade området — radioaktiva ämnen kan bli kvar och ge ifrån sig strål-

ning som kan träffa en människa eller eljest orsaka skada ännu lång tid efter händelsen i anläggningen. Vi menar inte desto mindre, att den skadeorsakande händelsen — med lagens terminologi den händelse, som »gav upphov till» skadan — skall anses vara explosionen i anläggningen. Skulle efter en större olycka i en atomreaktor driften nedläggas och reaktorn avspärras — såsom fallet var vid Windscaleolyckan i England — och skada någon tid senare uppstå genom läckage eller annan företeelse som är att betrakta som en klar följd av den första händelsen, menar vi också, att förloppet skall betraktas som *en* händelse (med följdverkningar), vilket bl. a. innebär att preskriptionen räknas från den inledande olyckshändelsen. Om däremot efter samma avspärrning skada uppkommer genom brand, blixtnedslag eller annan avgränsad mellankommande händelse, anser vi att fråga är om två händelser. Om genom immission eller annat fortvarighetstillstånd successiv bestrålning skett och skadan är ett resultat av den sammanlagda bestrålningen, kan vi inte komma till annat resultat än att fråga är om en händelse i lagens mening. Preskriptionen bör i dylika fall räknas från den tidpunkt då detta fortvarighetstillstånd upphörde.

För att en händelse skall anses ha givit upphov till skada måste emellertid enligt allmänna rättsgrundsatser ett visst inte alltför avlägset orsaksförhållande föreligga mellan händelsen och skadan. Om under fartygstransport av en rostfri stålbehållare innehållande använt atombränsle behållaren går förlorad och sjunker men det kan tänkas taga 50—100 år innan behållaren frätts sönder av havsvattnet, så att skada kan uppkomma, kan förlusten av behållaren knappast antagas utgöra en händelse som »givit upphov» till skadan. Vi är i kommittén benägna att antaga, att i den slutliga lagstiftningen för detta fall — som diskuterats under konventionsbehandlingen — måste givas en särskild bestämmelse syftande till att begränsa ansvarighetstiden. För den provisoriska lagstiftningens del synes emellertid en sådan bestämmelse knappast vara erforderlig.

Om atombränslet eller atomprodukten successivt befunnit sig i olika anläggningar men slutligen hamnat i en anläggning innan olyckan skedde, bär de tidigare innehavarna inte något ansvar; jfr 4 § sista stycket. Solidariskt ansvar för två anläggningsinnehavare kan emellertid enligt allmänna rättsgrundsatser uppkomma, om t. ex. vid explosioner i båda anläggningarna radioaktiva moln driver ut från dem bägge och smittar ned omgivningen. Jfr vid 6 §. — Var ämnet utanför anläggning, när olyckan skedde, åvilar ansvarigheten enligt sista stycket den senaste innehavaren.

I fråga om skada genom atombränsle eller atomprodukt under transport här i riket meddelas emellertid i andra stycket särskilda föreskrifter. Här är huvudregeln, att ansvarigheten åvilar den anläggningsinnehavare som avsänt ämnet. I regel är det han som har de bästa förutsättningarna att övervaka att förpackning sker på lämpligaste sätt och att anordningar för transportens riskfria genomförande i övrigt vidtages. I fråga om transport

från utlandet till anläggning inom riket har det dock funnits påkallat, att en anläggningsinnehavare här i riket skall bära skadeståndsansvar; för sådana fall har därför föreskrivits, att ansvarigheten åvilar mottagaren. — Beträffande bestämningen »här i riket» se nedan vid 15 § (s. 56 f).

I lagförslaget har inte närmare angivits vad som faller under begreppet transport. Ibland kan det vara ovisst, när transporten skall anses ha tagit sin början resp. avslutats. Sådana frågor får avgöras i rättstillämpningen; sjörätten och lufträtten lämnar därvid viss vägledning.

5 §.

I första stycket upptages stadgande om att ansvarigheten skall vara strikt. Jfr s. 24 f. Skada i följd av åtgärder under krig m. m. faller utanför lagen; se s. 41.

I andra stycket anges att, där icke i fortsättningen annorlunda stadgas — härmed åsyftas bl. a. reglerna om ansvarighetsbegränsning i 6 § — ersättningen skall bestämmas med tillämpning av allmänna skadeståndsrättsliga grunder. Härmed avses 6 kap. strafflagen, 1 § andra punkten inbegripen, ävensom de skadeståndsrättsliga principer som utbildats genom rättspraxis.

6 §.

Beträffande den i första stycket intagna bestämmelsen om ansvarighetsbegränsning se s. 27 ff. Vi har övervägt, om inte ansvarighetsbeloppet borde kunna tillåtas variera i viss utsträckning, så att man kunde ta hänsyn till den växlande risk som olika anläggningar erbjuder med hänsyn till storlek, belägenhet o. s. v. Vi har dock bl. a. med hänsyn till konventionsutkastet funnit, att någon ytterligare nedprutning av beloppet 25 miljoner kronor ej bör förekomma. För övrigt erbjuder premiesättningen rimliga möjligheter till beaktande av de olika stora riskerna; även med bibehållande av beloppet 25 miljoner kronor är premierna för en liten forskningsreaktor givetvis avsevärt mindre än premierna för en stor reaktor i industriell drift. Beaktas bör också de möjligheter som 3 § för där avsedda fall erbjuder.

Om två eller flera anläggningsinnehavare svarar solidariskt för samma skada (jfr s. 44), kan envar för sitt vidkommande åberopa ansvarighetsbegränsningen och behöver således inte vidkännas mera än 25 miljoner kronor. De skadelidande åter kan av två solidariskt ansvariga innehavare utfå sammanlagt 50 miljoner kronor, d. v. s. 25 miljoner kronor av var och en, så snart fråga är om två händelser, vilket när två anläggningar är inblandade måste nästan undantagslöst bli fallet. — Solidariskt ersättningsskyldiga innehavare emellan bör ansvarigheten fördelas med hänsyn till den andel envar har i skadans uppkomst och efter vad som i övrigt finnes skäligt; jfr NJA 1937 s. 264.

Stadgandet i andra stycket har ansetts påkallat av flera skäl. Ersättningsnivån för personskador har på sina håll i utlandet pressats kraftigt i höjden.

En begränsning av ersättningen per person till det föreslagna beloppet 200 000 kronor (ca 40 000 dollar) synes ägnad att skingra de farhågor som försäkringsgivarna — särskilt i detta sammanhang de utländska försäkringsgivarna — nog hyser för en liknande utveckling i vårt land, och bör alltså kunna underlätta för den svenska atomindustrin att erhålla erforderliga försäkringar i utlandet. Ett maximibelopp per person möjliggör vidare en jämnare fördelning av tillgängliga medel i katastrofsituationer och underlättar över huvud taget skaderegleringen. — Beloppet 200 000 kronor är hämtat från trafikförsäkringslagstiftningen (11 § lagen om trafikförsäkring å motorfordon). Därvid är visserligen att märka, att bilägarens (bilförarens) skadeståndsansvar inte är på motsvarande sätt begränsat, medan enligt förslaget begränsningen till 200 000 kronor per person avser inte bara försäkringsskyddet utan också skadeståndsskyldigheten. Erfarenheten har dock visat, att vid trafikskador beloppet 200 000 kronor i praktiken visat sig vara tillräckligt utom i ett par fall. Uppmärksamheten får givetvis vara fästad på att beloppet måste höjas i den mån värdet urholkas genom fortskridande inflation.

I sammanhanget bör framhållas, att vi även övervägt om inte en relativt stor del av ansvarighetsbeloppet 25 miljoner kronor borde i första hand reserveras för personskador och först sedan dessa ersatts fullt ut få tagas i anspråk för sakskador. Detta kunde vara motiverat av den i allmänhet mera genomgripande betydelse som personskadorna har i en människas liv. Emellertid har vi låtit denna tanke falla; särskilt har vi därvid beaktat att socialförsäkringen och folkpensioneringen i vårt land erbjuder ett omfattande och gott bottenskydd. — Se även s. 55.

Beträffande tredje stycket jfr 17 § andra stycket lagen om trafikförsäkring å motorfordon.

7 §.

Om en olycka av stor omfattning inträffar — så stor att det fastställda maximibeloppet sannolikt inte förslår till full gottgörelse åt alla skadelidande — synes man i princip kunna förfara på två olika sätt. Antingen tar man till utgångspunkt, att det tillgängliga ansvarighetsbeloppet jämte eventuellt tillskott av statsmedel (jfr 13 § sista stycket i förslaget) skall fördelas efter vad som med hänsyn till olyckans omfattning och övriga omständigheter finnes vara rättvisast och mest ändamålsenligt i det särskilda fallet; man kan t. ex. ersätta personskador före egendomsskador och av de sistnämnda i första hand bohag o. dyl. och kanske över huvud inte sådant som förlorad handelsvinst. I så fall synes en nära till hands liggande metod vara att i atomansvarighetslagen föreskriva, att vid en olycka av denna omfattning någon skadereglering över huvud inte skall ske i avvaktan på att genom *särskild lag* bestämmes, hur tillgängligt belopp skall fördelas. Detta är den princip som följts i den engelska lagen och det schweiziska lagför-

slaget. Eller också kan man resonera på ungefär följande sätt. Genom atomansvarighetslagen regleras ett visst område av skadeståndsrätten. Vid olyckor av stor omfattning måste en av nödvändigheten betingad begränsning av ansvarigheten äga rum. Men man bör inte göra intrång på civilrättens principer mer än som är oundgängligen erforderligt för att genomföra ansvarighetsbegränsningen. Det skulle vara högst egendomligt, om den skadelidande skulle ha *en* rätt i de fall då skadorna sammanlagt inte överstiger 25 miljoner kronor och en *annan* rätt om skadorna överstiger detta belopp. Hur man fördelar eventuella statsmedel är en sak för sig, men skadeståndsrätten skall utformas efter i förväg kända, allmänt tillämpade principer och inte göras beroende av bestämmelser i en framtida lag.

Vi har accepterat den sistnämnda ståndpunkten. I enlighet därmed har 7 § utformats. Det skall emellertid anmärkas, att skillnaden i sak inte behöver bli så betydande, om de statsmedel vilka jämlikt 13 § tredje stycket ställs till förfogande i första hand användes för att tillgodose dem som man av humanitära eller andra skäl anser bör kompenseras i relativt sett större omfattning än som skett vid fördelningen enligt 7 § första stycket (jfr s. 55).

I 7 § första stycket föreskrives i enlighet med den sålunda antagna utgångspunkten, att om ansvarighetsbeloppet 25 miljoner kronor ej förslår till full gottgörelse åt alla ersättningsberättigade, ersättningarna skall nedsättas med samma kvotdel. Skaderegleringen sker alltså efter allmänna skadeståndsrättsliga grundsatser, med den avvikelsen att, liksom i ett konkursbo, endast en viss dividend utdelas.

Det torde vid skador av så stor omfattning, att regeln i första stycket befaras behöva komma i tillämpning, lätt inställa sig en viss benägenhet hos de ersättningsskyldiga — anläggningsinnehavaren och försäkringsgivaren — att uppskjuta skaderegleringen, till dess skadornas omfattning någorlunda säkert kan överblickas och den dividend som skall betalas till varje skadelidande sålunda kan bestämmas. Ur de skadelidandes synpunkt är detta inte något önskvärt förhållande. Vi har i kommittén diskuterat olika möjligheter att råda bot på denna olägenhet. En utväg kunde vara att begagna den metod som kommit till användning i t. ex. Romkonventionen om ansvarighet för skador på marken i följd av luftfart. Det där begagnade systemet kännetecknas av att skadelidande som anmäler sig inom viss tid får prioritet till utdelning ur viss del av ansvarighetssumman. En komplikation beträffande atomskadorna är dock att sannolikheten för uppkomsten av sena skador redan från början måste bedömas vara relativt stor och att dessa sena skador lätt blir missgynnade med den nu angivna ordningen.

En annan utväg kunde vara, att tillämplig utdelningsdividend provisoriskt fastställdes av myndighet med bindande verkan för såväl anläggningsinnehavaren som de skadelidande, så att utdelning som skedde med stöd av det meddelade beslutet därefter icke skulle kunna angripas, även om det vid en

senare tidpunkt mot förmodan skulle visa sig att tillgängliga medel inte räckte till för de senast anmälda skadorna.

Vi har valt denna sistnämnda väg. Bestämmelserna härom återfinnes i andra stycket. I överensstämmelse med grundsynen, att det här är fråga om tillämpning av civilrättsliga principer, har uppgiften att fastställa den provisoriska utdelningsprocenten anförtrotts åt domstol. Det bör ankomma på domstolen att med stöd av tillgänglig utredning bilda sig en ungefärlig uppfattning om inträdda och blivande skadors omfattning i förhållande till ansvarighetsbeloppet och i enlighet därmed meddela sitt beslut. Man torde kunna utgå från att vid ett förfarande av förevarande slag domstolen snarare räknar med en något för låg än en för hög utdelningsdividend. Det väsentliga är emellertid, att skaderegleringsmaskineriet snabbt bringas att börja arbeta, så att de skadelidande så snart som möjligt erhåller åtminstone huvuddelen av vad de är berättigade till. Man får förutsätta, att samtidigt därmed alla rimliga åtgärder vidtages för att komplettering av ersättningsbeloppen skall komma till stånd i enlighet med stadgandet i 13 § tredje stycket.

8 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om preskription. Beträffande de allmänna överväganden, som ligger till grund för de föreslagna bestämmelserna, se s. 34 ff.

Förslaget innebär till en början, att talan om ersättning för skada som här avses inte må väckas mot anläggningsinnehavaren senare än tio år från den händelse som gav upphov till skadan. Det räcker således inte med att anspråk framställes utom rätta; lagen kräver att talan instämmes till domstol. Lagförslaget står härutinnan i överensstämmelse med konventionen. — Det bör emellertid framhållas, att om uppgörelse mellan den skadelidande och anläggningsinnehavaren träffas, ett nytt, avtalsmässigt skuldförhållande inträder. Därigenom avbrytes givetvis den här avsedda preskriptionen.

Vad som i detta hänseende skall betraktas som en händelse för sig är en svår fråga som inte vunnit lösning i lagtexten. Vi hänvisar till vad s. 43 f anförts.

Har talan om skadestånd i anledning av viss händelse instämts till domstol inom tio år från händelsen men förbehåll i rättegången gjorts om befogenhet för den skadelidande att föra särskild talan mot anläggningsinnehavaren i anledning av ytterligare skada till följd av samma händelse, synes man beträffande verkan av detta förbehåll böra skilja mellan olika situationer. Om skadan efter domens meddelande förvärras — det är dock fortfarande fråga om samma skada — och den skadelidande med anledning härav vill väcka ny talan, torde hinder inte möta att, oaktat tioårstiden utlöpt, rikta även denna nya talan mot anläggningsinnehavaren; jfr NJA 1933

s. 43. Om däremot i följd av händelsen uppkommer en helt ny skada — inom tioårsfristen har t. ex. förts talan om ersättning för förlorad arbetsförtjänst på grund av sjukdom som yttrat sig såsom övergående förstörelse av blodet, medan efter tioårstidens utgång talan väckes om ersättning på grund av leukemi — anser vi, att den nya talan inte bör riktas mot anläggningsinnehavaren utan mot staten med stöd av 13 § andra stycket. Det skulle nämligen helt förrycka fördelningen av ersättningsbördan mellan anläggningsinnehavaren och försäkringsgivaren, å ena sidan, samt staten, å den andra, om även i dylikt fall, där skadan *yppats* först efter tioårstidens utgång, den skadelidandes förbehåll i den första rättegången tillätes möjliggöra ny talan mot anläggningsinnehavaren.

Lagförslaget upptar en kortare preskriptionstid, två år, från den dag då den ersättningsberättigade erhöll kunskap om skadan och den för skadan ansvarige eller med iakttagande av skälig aktsamhet hade bort erhålla sådan kunskap. Vi har för den provisoriska lagstiftningens vidkommande inte ansett oss böra i detta hänseende föreslå längre tid än två år.

Inom denna tvåårsfrist åligger det den skadelidande att framställa sitt anspråk hos anläggningsinnehavaren. För att avbryta tvåårspreskriptionen räcker det alltså med krav utom rätta.

Den skadelidande bör givetvis inte förlora sin rätt till ersättning, om han efter att ha märkt obetydliga symtom på skada — så obetydliga att han inte avser att begära ersättning — låtit två år förflyta utan att anmäla skadan hos anläggningsinnehavaren, men symtomen därefter allvarligt förvärrats. I sådant fall bör tvåårsfristen räknas från den tidpunkt då de allvarliga symtomen framträtt. Dessförinnan kan den skadelidande inte anses ha haft kunskap eller bort ha haft kunskap om »skadan».

För den som råkat ut för strålskada och misstänker, att denna orsakats av en händelse som medför ersättningsskyldighet enligt den föreslagna lagen, kan det — i synnerhet om skadan manifesterat sig sent och består i sådan sjukdom som leukemi el. dyl., vilken kan vara orsakad av varjehanda bestrålning som den skadelidande utsatts för under sitt liv och även uppkomma på annat sätt — säkerligen ofta vara mycket svårt att leda i bevis, att skadan orsakats just av den händelse som den skadelidande misstänker vara källan till skadan. För att underlätta bevismöjligheterna efter större olyckor av hithörande slag skulle man kunna anordna ett registreringsförfarande, genom vilket i anslutning till olyckan skulle kunna fastslås i allt fall, att de potentiellt skadelidande befunnit sig inom området och varit utsatta för bestrålningsrisk. Tanken på ett sådant registreringsförfarande är säkerligen värd att övervägas ytterligare, men det är fråga om en stor apparat, och för den provisoriska lagstiftningens del har vi inte funnit anledning att föreslå någon bestämmelse i sådant hänseende. — Uppkommande kausalitetsspörsmål får i enlighet med vad som nu sagts avgöras i rättstillämpningen efter vanliga grunder.

8 § bör såsom framgår av det redan sagda jämföras med 13 § andra stycket, där det stadgas att staten skall vara ansvarig för skada som yppas mera än tio år efter händelsen. Vi återkommer till detta stadgande under 13 §.

9 §.

Beträffande de allmänna överväganden som uppbär denna paragraf hänvisas till s. 31 ff.

I anslutning till de synpunkter som där utvecklats föreslås i första stycket ett stadgande av innehåll att skadeståndsanspråk i anledning av skada som avses i 4 § första och tredje styckena (d. v. s. all atomskada utom sådan som uppkommit under transport) endast må göras gällande mot anläggningens innehavare. Bestämmelsen är helt generellt avfattad. Den utesluter alltså i och för sig ansvarighet även för andra än leverantörer, konstruktörer o. dyl. En ovidkommande tredje man — en besökande eller rentav en tjuv — som vållat skadan blir alltså befriad från ansvarigheten. Det må betraktas som en inadvertens men den har ansetts ofrånkomlig för att man skall få en klar och lättillämpad regel. Den som handlat uppsåtligen är dock underkastad regressansvar enligt tredje stycket.

I andra stycket har intagits de särskilda bestämmelser rörande transportfall som betingats av vad s. 34 anförts. Bestämmelserna gäller alla som vållat skada under transport av atombränsle eller atomprodukt, således inte bara fraktföraren och hans folk utan även t. ex. vid fartygstransport ägaren av kolliderande fartyg och vållande befälhavare på sådant fartyg.

I tredje stycket har — ävenledes i anslutning till konventionsförslaget — föreskrivits att anläggningsinnehavaren har regressrätt mot den som själv vållat skadan uppsåtligen eller som gentemot anläggningsinnehavaren åtagit sig att svara för skadan. Det skulle vara att gå för långt, om man i sådana fall läte anläggningsinnehavaren slutligen bära ansvarigheten för uppkomna skador. Det har övervägts att med uppsåt jämställa grov vårdslöshet, men förslag härom har av olika skäl fått falla; jfr konventionsförslaget. Endast den som »själv» vållat skadan uppsåtligen svarar enligt förevarande bestämmelse. En arbetsgivare svarar således inte för uppsåtligt vållande av en anställd (bortsett från fall när denne tillhör den högsta ledningen för en juridisk person); jfr SOU 1958: 44 s. 34. — I den mån atomskada ersatts från yrkesskadeförsäkring eller sjukförsäkring har försäkringsgivaren regressrätt enligt 51 § andra stycket lagen om yrkesskadeförsäkring och 107 § andra stycket lagen om allmän sjukförsäkring.

10 §.

I första stycket föreskrives, att anläggningsinnehavarens ansvarighet enligt lagen skall vara täckt av försäkring. För att tillgodose de potentiellt skadelidandes intresse av fullgott skydd har föreslagits, att Konungen eller

myndighet som Konungen utser skall godkänna försäkringen (jfr konventionsförslaget). Vi lämnar öppet, om här avsett bemyndigande för närvarande bör meddelas.

Försäkringsgivaren behöver inte nödvändigtvis bedriva försäkringsrörelse i Sverige; även utländsk försäkringsgivare kan godkännas. Det överlämnas sålunda åt Kungl. Maj:t resp. av honom utsedd myndighet att avgöra, om anläggningsinnehavaren skall vara tvungen att teckna försäkring hos svensk försäkringsgivare, med därav följande delcredere-ansvar för reassuransen i utlandet, eller om direktförsäkring i utlandet skall godtagas. Lagen uppställer inte något hinder mot att försäkringsskyddet bygges upp genom ett antal hos olika utländska försäkringsgivare direkt tecknade försäkringar utan solidarisk ansvarighet för försäkringsgivarna.

Försäkringsplikten är inte helt obligatorisk. I 11 § föreskrives nämligen att staten är befriad från försäkringsplikten och att anläggningsinnehavare, som ställer godtagbar säkerhet och lämnar garanti för att skaderegleringen kommer att skötas på ett tillfredsällande sätt, kan befrias från försäkringsplikten.

I fortsättningen av förevarande paragraf lämnas kompletterande föreskrifter om försäkringens utformning. Om dessa regler har långa diskussioner förekommit. Vi hänvisar till vad s. 30 f anförts.

Såsom framgår av vad där sagts är det knappast troligt, att det för närvarande går att erhålla försäkring per händelse (bortsett möjligen från transporterna). Detta är ett faktum som lagstiftaren måste böja sig för, hur gärna han än såge att farhågorna rörande försäkringsmarknadens begränsade resurser i detta hänseende är överdrivna. Men vi har i kommittén velat bygga upp lagreglerna så, att de i möjligaste mån tillgodoser de skadelidandes skydd även för det fall att försäkringen inte tecknas per händelse.

De här avsedda stadgandena återfinns i andra och tredje styckena. Vi har diskuterat olika alternativ, innan vi slutligen bestämde oss för det i texten angivna. Enligt ett av dessa alternativ skulle Konungen eller myndighet som Konungen bestämde godkänna försäkringen utan att vara bunden av några stadganden motsvarande dem som nu upptagits i andra och tredje styckena. Detta alternativ har avvisats, därför att vi ansett att lagen själv bör ange åminstone vissa huvudprinciper för försäkringens utformning. Ett annat alternativ var utformat på följande sätt:

För att täcka ansvarighet för atomskada enligt denna lag skall innehavare av atomanläggning taga och vidmakthålla försäkring som Konungen eller av Konungen utsedd myndighet godkänner.

Försäkringen må tagas antingen så, att den täcker ansvarighet för varje inträffande händelse i överensstämmelse med vad som gäller beträffande anläggningsinnehavarens skadeståndsansvar jämlikt 6 §, eller ock så, att den vid varje tidpunkt gäller för anläggningen med det i 6 § första stycket angivna beloppet efter avdrag för ersättning som utgivits av försäkringsgivaren på grund av försäkringen.

Om försäkringen tecknats på sistnämnda sätt, åligger det anläggningens innehavare att, när försäkringsfall inträffat som ensamt eller i förening med tidigare försäkringsfall beräknats föranleda nedskrivning av försäkringsbeloppet med minst en tiondel, ofördröjligen taga tilläggsförsäkring för att täcka den beräknade nedskrivningen.

Detta alternativ ansluter närmare till de bestämmelser som har upptagits i förslaget. Avvikelsen ligger däri, att medan förslaget förutsätter att i princip viss överförsäkring — dock av obetydlig omfattning — skall föreligga, den alternativa utformningen räknar med att försäkringen skall avse samma belopp som det maximala skadeståndsansvaret för en händelse, d. v. s. 25 miljoner kronor, och tillåtas sjunka högst 10 %, d. v. s. till 22,5 miljoner kronor, innan komplettering är obligatorisk. — Detta alternativ har förkastats, därför att vi har ansett att det inte är försvarbart, att försäkringen tillåtes sjunka under 25 miljoner kronor. Det bör jämväl beaktas, att ränta och ersättning för rättegångskostnader faller utanför beloppet 25 miljoner kronor.

Förslagets regler innebär, att om försäkringen tecknas per anläggning (till försäkring under transport återkommer vi strax), försäkringsbeloppet skall vara minst 30 miljoner kronor och att när av detta belopp så stor del tagits i anspråk, att återstoden beräknas understiga 25 miljoner kronor, försäkringsskyddet skall byggas på, så att det åter uppgår till minst 30 miljoner kronor.

Försäkringarna torde tillsvidare i allmänhet komma att tecknas för ett år i sänder. Om för en viss anläggning endast finns en försäkring på 30 miljoner kronor och ett försäkringsfall, som tar i anspråk eller beräknas taga i anspråk 10 miljoner kronor, inträffar i början av ett år, förefaller det naturligt att försäkringen för återstående del av året kompletteras med 10 miljoner kronor (i den mån driften fortsätter), varefter för nästa år sker nyteckning av 30 miljoner kronor. Mera komplicerad kan onekligen situationen bli, om försäkringsskyddet är uppbyggt genom ett flertal försäkringar (se ovan) löpande på olika tider, men i praktiken torde inte heller dessa fall erbjuda några större svårigheter.

Däremot kan det onekligen i det särskilda fallet bli svårt att avgöra, till vilket belopp tilläggsförsäkring skall tagas. Omedelbart efter en stor olyckshändelse måste det ofta komma att bli ytterst svårt att fastställa de blivande skadornas omfattning — observera särskilt vad s. 14 f anförts om de sena skadorna — och det kan därigenom inte sällan bli synnerligen vanskligt att avgöra, vilket belopp av den äldre försäkringen som rimligen skall reserveras för uppkomna skador. Om emellertid tilläggsförsäkringen regelmässigt kommer att tecknas endast för återstående del av en kort försäkringsperiod — jfr vad nyss sagts — varefter i samband med att hela försäkringsskyddet överses nyteckning sker till fulla beloppet, 30 miljoner kronor, minskas uppenbarligen betydelsen av den nu angivna svårigheten högst avsevärt.

Transporterna erbjuder särskilda problem. I princip synes försäkringen kunna anordnas antingen på det sättet att skador under transport inbegripes under ansvarighetsförsäkringen för vederbörande anläggning eller ock på det sättet att särskild ansvarighetsförsäkring tecknas för transporten. Lagförslaget öppnar möjlighet att använda båda metoderna.

Nackdelen av att ansvarigheten gäller per händelse men försäkringen per anläggning eller transport reduceras väsentligt genom det system av subsidiär statsgaranti som vi föreslår i 13 § första stycket. Härom hänvisas till vad s. 31 anförts.

En fråga som vållat mycken diskussion har varit, om den skadelidande skall ha tillgång till direkt talan mot försäkringsgivaren. Vid ansvarighetsförsäkring i allmänhet gäller enligt 95 § andra och tredje styckena lagen om försäkringsavtal endast en högst begränsad rätt för den skadelidande att rikta anspråk direkt mot försäkringsgivaren. Enligt 3 § första stycket lagen om trafikförsäkring å motorfordon däremot må den skadelidande utan inskränkning föra skadeståndstalan mot försäkringsgivaren. Starka skäl talar för att även vid den försäkring som nu föreslås anordnad för atomskadorna — en försäkring som i princip är av obligatorisk natur — rätt till direkt talan mot försäkringsgivaren bör införas. När vi för den provisoriska lagstiftningens vidkommande avstått från ett förslag i den riktningen, beror det väsentligen på att spörsmålet av grannländernas kommitterade ansetts tveksamt; vi har då på detta stadium inte velat föregripa de vidare diskussionerna. Det må anmärkas, att konventionsförslaget lämnar frågan, huruvida »action directe» skall föreligga att avgöras av den nationella lagstiftningen.

11 §.

I denna paragraf upptages undantag från försäkringsplikten. Att svenska staten inte skall vara underkastad försäkringsplikt synes uppenbart. Något generellt undantag för kommun synes däremot inte påkallat.

Emellertid äger enligt förslaget Konungen eller myndighet som Konungen bestämmer från försäkringsplikten befria anläggningsinnehavare, som uppfyller vissa villkor. Innehavaren skall först och främst ställa betryggande säkerhet för sina förpliktelser enligt lagen. Konungen eller myndigheten har att avgöra, om säkerheten är tillfredsställande. Som säkerhet kan ifrågakomma bankgaranti eller deposition av värdehandlingar. Formuleringen — »ställer betryggande säkerhet» — torde utesluta att enbart självrisk godkännes som säkerhet. — Större kommuner, som föredrar att ställa säkerhet framför att teckna försäkring, torde med stöd av förevarande stadgande kunna erhålla befrielse från försäkringsplikten.

Men även för andra anläggningsinnehavare kan en befrielse från försäkringsplikten bli aktuell. Vi har särskilt uppmärksammat följande fall. Om en olycka av stor omfattning inträffat i en reaktoranläggning och svårighe-

terna att därefter erhålla ny försäkring visar sig oöverkomliga, skulle det bli nödvändigt att upphöra med driften, om inte undantag från försäkringsplikten kunde medges. Detta kunde vara betänkligt ur folkförsörjningssynpunkt. Med stöd av förevarande stadgande kan Kungl. Maj:t eller myndigheten tillåta att driften fortsättes, givetvis under förutsättning att betryggande säkerhet ställes — och att vidtagna säkerhetsföranstaltningar befinnes betryggande.

11 § bör ses i belysning av 13 § första stycket. Skulle ställd säkerhet behöva tagas i anspråk och då visa sig otillräcklig, blir staten subsidiärt ansvarig för vad som brister.

I 11 § uppställes ytterligare ett villkor för att säkerhet skall kunna godtagas i stället för försäkring, nämligen att anläggningsinnehavaren visar att han på tillfredsställande sätt sörjt för utredning, värdering och reglering av uppkommande skador. Vi har ansett det vara av stor vikt ur praktisk synpunkt, att skaderegleringen sker på fackmannamässigt sätt. En naturlig anordning är, att anläggningsinnehavaren med ett försäkringsbolag (atomförsäkringspoolen) träffar överenskommelse om att skaderegleringen skall utföras av bolaget (poolen). Vi har underhand förvissat oss om att ett sådant arrangemang låter sig utföras. Jfr prop. nr 82/1958 (förslag till lag om ersättning för krigsskada å egendom) s. 86.

Vi har emellertid inte velat obligatoriskt binda skaderegleringen till försäkringsbolagen. Skulle t. ex. ett av statsintressen dominerat bolag för atomreaktordrift finna det fördelaktigt att utnyttja exempelvis vattenfallsstyrelsens skaderegleringsorganisation för utredning av skador i anledning av en atomolycka, bör även ett sådant arrangemang kunna godtagas.

12 §.

Konventionsförslaget upptar en bestämmelse, att försäkringsgivares uppsägning av atomansvarighetsförsäkring inte träder i kraft förrän två månader förflutit efter det underrättelse om uppsägningen lämnats till vederbörlig myndighet. Bakgrunden till bestämmelsen är, att myndigheten skall ha rådrum att tillse att ny försäkring kommer till stånd eller föreskriven säkerhet ställts; varom icke måste driften stoppas.

Vi har i förevarande paragraf föreslagit vissa stadganden med samma syfte. Utformningen har dock blivit något avvikande; vi har — i de skadelidandes intresse — anslutit till den ordning som gäller inom trafikförsäkringen (se 18 § lagen om trafikförsäkring å motorfordon), trots att vi är medvetna om att förhållandena inte är helt likartade, då vi i förevarande lagstiftning inte velat föreslå någon bestämmelse om direkt talan mot försäkringsgivaren (jfr s. 53).

13 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om statsgaranti. Beträffande de allmänna överväganden i denna del hänvisas till vad s. 30 anförts.

Första stycket innehåller stadgande om subsidiärt statligt ansvar för det fall att den som enligt lagen är berättigad till ersättning för atomskada visar, att han icke kunnat utfå ersättningen av någon för skadan ansvarig. Vi har här främst haft följande tre situationer för ögonen: a) Försäkringsgivaren — det är rimligt att vi här närmast tänkt på en utländsk försäkringsgivare — är insolvent eller kan av annan grund, t. ex. krig eller avspärrning, inte uppfylla sina förpliktelser och inte heller anläggningsinnehavaren kan betala. b) Säkerhet som ställts enligt 11 § visar sig vara otillfredsställande och anläggningsinnehavaren kan inte betala (jfr s. 54). c) Försäkring är tecknad för anläggningen; inte för händelse (jfr s. 30 f). Efter det att en olycka konsumerat en avsevärd del av försäkringsbeloppet, inträffar en ny olycka. Vad som återstår av den äldre försäkringen jämte tilläggsförsäkringens belopp förslår inte till att täcka den lagenliga ansvarigheten för händelsen nr 2 (25 miljoner kronor). — Men dessa tre fall är givetvis bara typfall. Stadgandet är tillämpligt, närhelst det fattas något i de 25 miljoner kronor som skall stå till förfogande för ersättning per händelse.

I andra stycket meddelas föreskrifter om ersättning av statsmedel för de sena skadorna; jfr s. 36 och s. 49. Ersättning skall utgå efter samma grunder, som gäller för de tidigare ersatta skadorna i följd av samma händelse; hänvisning sker till stadgandena i 5 §, 6 § andra och tredje styckena samt 8 § första punkten. Har proportionell nedsättning skett enligt 7 § första stycket, skall samma relationstal användas vid ersättning av nu avsedda skador.

I sista stycket slutligen stadgas om ersättning av statsmedel för det fall att ansvarighetsbeloppet 25 miljoner kronor inte förslår till full ersättning åt alla skadelidande; jfr s. 30. Grunder för fördelningen av de statsmedel som ställs till förfogande skall meddelas av Konungen och riksdagen. Fördelningen skall alltså ske efter generella, i förväg givna grundsatser; den får inte äga rum efter skön eller myndighets prövning i det särskilda fallet; jfr prop. nr 82/1958 s. 99 och 107 f. Däremot måste i övrigt enligt sakens natur frihet tillkomma statsmakterna att vid den tidpunkt då anslag beslutes bestämma fördelningsprinciperna. Det kan alltså föreskrivas, att medlen i första hand skall användas för att täcka personskador, eventuellt dylika skador upp till en viss gräns, att i fråga om egendomsskador endast vissa slag av skador skall ersättas o. s. v.

Lagen anger inte den form i vilken dessa generella normer skall meddelas av Konungen och riksdagen; det synes kunna ske antingen genom särskild lag eller i form av villkor knutna till anslagsbeslutet.

14 §.

Paragrafen innehåller en straffbestämmelse.

15 §.

Skadeståndsansvar enligt förslaget avser i första hand skada som uppkommer inom riket. Det kan emellertid inte uteslutas, att en här inträffande händelse ger upphov till skador även utanför landets gränser. Vid en explosion i en atomreaktoranläggning belägen intill gränsen kan t. ex. radioaktiva ämnen driva med vinden in på annat lands område. Vatten kan förorenas genom radioaktivt avfall från atomanläggning med skada i annat land som följd. Under sjötransport av atombränsle eller atomprodukt i svenskt territorialvatten (jfr s. 44 f), t. ex. i Öresund, kan en olycka medföra att radioaktivitet med vattnet föres in på grannlands område.

Det är sannolikt, att på detta rättsområde gäller en princip om »folkrättsligt grannelagsansvar», som kräver att atomskada, uppkommen på sätt nu sagts i främmande land, ersättes. Bortsett härifrån kan det inte gärna komma ifråga, att vi skulle underlåta att utge ersättning för atomskada som genom en här i landet inträffande händelse uppstår i våra grannländer. Lagen bör därför bygga på den huvudprincipen att ersättning för atomskada som orsakats av en här i riket inträffande händelse utgår även för skada i annat land eller på internationellt vatten.

Emellertid kan det i vissa situationer vara skäligt att undantag göres från denna princip. Ett sådant fall är, att efter en atomolycka i annat land med skador här i landet som följd det visat sig, att ersättning enligt rättsordningen i den främmande staten inte utgår för skadorna här i riket. Det vore då inte onaturligt, om man från svensk sida förklarade, att man i framtiden inte avser att ersätta atomskada som uppstår i det främmande landet till följd av olycka här i riket. Ett annat fall är, att Sverige erbjudit visst främmande land traktat byggd på ömsesidighetsgrundsats angående ersättning för atomskador men att det främmande landet avböjt att ingå sådan traktat.

Lagen bör för sådana undantagsfall öppna möjlighet att vägra ersättning enligt svensk lag för skada som uppkommer i främmande land. Det bör läggas i Kungl. Maj:ts hand att avgöra när en dylik retorsions- eller repressalieåtgärd skall tillgripas. Den kan vara ett medel att uppnå traktat med annat land som inte ansluter sig till ett mera allmänt konventionssystem.

På denna tankegång bygger bestämmelsen i första stycket av förevarande paragraf. Stadgandet ger Kungl. Maj:t befogenhet att förordna, att ersättning inte skall utgå enligt svensk lag. Detta innebär, att ersättning kan vägras även om kravet grundas på allmänna skadeståndsrättsliga regler, t. ex. culparegeln. — Kungl. Maj:ts förordnande lärer med hänsyn till vad här ovan sagts i regel böra få det innehållet, att ersättning inte skall utgå i förhållande till intressen i viss angiven främmande stat eller i vissa främmande stater. Men lagtexten utesluter inte ett mera generellt förordnande, varvid åt domstolarna överlåtes att i händelse av tvist pröva om ömsesidighetskravet är uppfyllt.

Stadgandet i andra stycket har tvingats fram av samma motiv som föranlett, att från den i övrigt fastslagna principen om anläggningsinnehavarens exklusiva ansvarighet gjorts undantag för fall som avses i 4 § andra stycket (skada under transport). (Jfr s. 34 och s. 44 f.) Av Sveriges anslutning till vissa internationella konventioner på kommunikationsområdet följer, att vi inte lagligen äger utesluta ansvarighet utomlands för redare och flygplansägare (eller deras folk) med avseende å vissa skador — å transporterat gods och i övrigt — som uppkommer i trafiken. Stadgandet har avrundats till att avse all ansvarighet i sjö- och luftfart. Därigenom kommer även anläggningsinnehavarens ansvarighet enligt 4 § andra stycket att falla därunder, vilket är naturligt med hänsyn till bestämmelsen i 9 § andra stycket.

Promulgationsbestämmelsen

Lagen bör träda i kraft så snart som möjligt och gälla under en tidrymd av minst tre år. Den bör av praktiska skäl gälla till ett kalenderårs utgång. Vi har därför föreslagit, att lagen skall träda i kraft den 1 juli 1960 och gälla t. o. m. den 31 december 1963. Vad nu sagts hindrar givetvis inte, att lagen före sistnämnda datum avlöses av en mera definitiv lag, om detta påkallas t. ex. av Sveriges anslutning till OEEC-konventionen.

Såvitt vi kan finna föranleder den nu föreslagna lagen inte några ändringar i annan lagstiftning. Vi vill anmäla, att vi varit tveksamma om inte i 8 kap. 35 och 36 §§ vattenlagen borde anges, att vad där stadgas om ansvarighet icke skall gälla i fall som regleras genom den nu föreslagna lagen. Vi har dock funnit, att några större olägenheter knappast kan uppkomma om de angivna stadgandena i vattenlagen under den provisoriska lagstiftningens giltighetstid bibehålles i oförändrat skick.

KUNGL. BIBL.
17 NOV 1959
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1959

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen)

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård

Fångvårdsanstalters optimala storlek. [6]
Fångvårdsstyrelsen. [15]
Domarbanan. [17]
Fånges arbetsersättning. [18]
Det rättspsykiatriska undersökningsväsendets organisation. [20]
Förslag till lag om straff för varusmuggling m. m. [24]
Omreglering av hovrätternas domkretsar. [27]
Atomansvarighet I. [34]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning

Kompetensfördelningen av administrativa besvärsmål mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten. [4]
Lokala skyddstjänstemän samt arbetarskyddsstyrelsens organisation. [9]
Författningsutredningen: IV. Opinionsbildningen vid folkomröstningen 1957. [10]
Riksdagens budgetarbete. [16]
Sveriges meteorologiska och hydrologiska instituts arbetsuppgifter och organisation. [21]
Den statliga centrala rationaliserings- och revisionsverksamhetens organisation. [22]
Donationsfonder och övriga diverse medel inom statsförvaltningen. [29]
Lantmäteriväsendets och kartverkets organisation. [30]
Organisatoriska riktlinjer för svensk statistik. [33]

Kommunalförvaltning

Statens och kommunernas finansväsen

Familjebeskattningen. [13]
Statsbidragen till städernas vägar och gator m. m. [19]
Besparingar inom statsverksamheten. [28]

Politi

Nationalekonomi och socialpolitik

Preliminär nationalbudget för år 1959. [3]
Tilläggspensioneringens administration. [12]
Reviderad nationalbudget för år 1959. [14]
Förbättrade familjeförmåner från folkpensioneringen m. m. [32]

Hälso- och sjukvård

Läkemedelsförsörjningens organisation. [5]

Allmänt näringsväsen

Fast egendom. Jordbruk med binäringar

Statligt stöd till jordbrukets inre rationalisering. [1]
Myrslogar i Dalarna. [31]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk

Industri

Handel och sjöfart

Kommunikationsväsen

Bank-, kredit- och penningväsen

Statligt kreditstöd till hantverk och småindustri m. m. [7]

Försäkringsväsen

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt

Filmstöd och biografnöjesskatt. [2]
Utbildning av lärare i yrkesämnen för industri och hantverk samt handel. [8]
Verksamheten vid ungdomsvårdsskolorna. [25]

Försvarsväsen

Förutsättningarna för civil varvsdrift vid Karlskrona örlogsvarv. [11]
Arméns befäl. [23]
Arbetstiden för viss militär och civilmilitär personal. [26]

Utrikes ärenden. Internationell rätt

IDUNS TRYCKERIAKTIEBOLAG ESSELTE AB
STOCKHOLM 1959