

Kommittédirektiv

Skadereglering vid en radiologisk olycka

Beslut vid regeringssammanträde den 13 februari 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå vilka författningsändringar och övriga åtgärder som krävs för att Sverige ska uppfylla sina förpliktelser enligt de reviderade Paris- och tilläggskonventionerna. Syftet är att skapa ett skadereglerings-system för att kunna hantera skadeståndsanspråk vid en radiologisk olycka. Centrala frågor är hur medel snabbt ska kunna säkras för skadeersättning, göras tillgängliga för skadereglering och sedan fördelas rättvist, rättssäkert och effektivt till de som drabbats. I slutändan handlar det om att se till att skadelidande får den ersättning de har rätt till.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå godtagbara former av säkerhet för sena personskador,
- föreslå när och hur en säkerhet ska få tas i anspråk,
- föreslå hur medlen ska fördelas,
- utforma ett skaderegleringssystem, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredarens förslag ska utgå från principen om att förorenaren betalar. Utredaren ska säkerställa att förslagen är förenliga med EU-rätten, däribland statsstödsreglerna samt Paris- och tilläggskonventionerna.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2021.

Uppdraget att föreslå ett skaderegleringssystem

Sverige har ratificerat 1960 års Pariskonvention om skadeståndsansvar på atomenergins område och dess tilläggskonvention (1963 års Brysselkonvention om supplerande statsansvar). Konventionerna reglerar ansvaret för skador som uppkommer till följd av radiologiska olyckor vid kärntekniska anläggningar och under transport av kärnämnen och kärnavfall. De svenska reglerna om ansvar och ersättning för atomskador bygger på dessa konventioner och återfinns i atomansvarighetslagen (1968:45) och förordningen (1981:327) med förordnanden enligt atomansvarighetslagen (1968:45).

Båda konventionerna har ändrats genom 2004 års ändringsprotokoll, men ändringsprotokollens ikraftträdande har dröjt eftersom alla parter inte varit redo att ratificera. Fördröjningen beror också på rådets beslut 2004/294/EG av den 8 mars 2004 om bemyndigande för de medlemsstater som är fördragsslutande parter i Pariskonventionen av den 29 juli 1960 om skadeståndsansvar på atomenergins område att i Europeiska gemenskapens intresse ratificera eller ansluta sig till protokollet om ändring av konventionen. Enligt beslutet ska medlemsstaterna inom rimlig tid och om möjligt före den 31 december 2006 samtidigt deponera sina ratifikations- eller anslutningsinstrument avseende protokollet om ändring av Pariskonventionen.

Det har fram till nu inte funnits förutsättningar för ett gemensamt och samtidigt agerande från medlemsstaternas sida. Dock uppgav Italien, som sista dröjande medlemsstat, vid det senaste partsmötet i Paris i juni 2019 att man kommer att kunna ratificera protokollet inom en snar framtid och vid NEA:s (Nuclear Energy Agency) senaste styrelsemöte i oktober 2019 angavs att en möjlig gemensam ratificering skulle kunna ske 2020 eller 2021.

Det kan alltså antas att ändringsprotokollen till Pariskonventionen och tilläggskonventionen snart kommer att träda i kraft. För att genomföra ändringsprotokollen har en ny lag redan antagits, lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor. Den träder i kraft när regeringen beslutar det. En ny förordning om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor som kompletterar lagen har också remitterats 2010 (dnr M2011/2190/R). Förslaget till förordning kritiserades bl.a. för att det inte innehöll ett system för den skadereglering som ska ske om det inträffar en radiologisk olycka. Vid det senaste partsmötet i Paris uppmärksammades också att Sverige nu är ett av få länder som inte har en heltäckande finansieringslösning och ett skaderegleringssystem.

Vilka former av säkerhet ska vara godtagbara?

Enligt Pariskonventionen ansvarar innehavaren av en kärnteknisk anläggning oberoende av eget vållande (strikt ansvar) för radiologiska skador upp till ett visst belopp för varje olycka. Anläggningshavaren är skyldig att ställa säkerhet för sitt ansvar upp till vissa angivna nivåer. Genom ändringsprotokollet till Pariskonventionen höjs ansvarsbeloppet för anläggningshavaren till lägst 700 miljoner euro och staterna får införa ett obegränsat skadeståndsansvar. Även nivån på den obligatoriska säkerheten höjs.

Enligt den nya lagen om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor kommer anläggningshavare att ha ett obegränsat ersättningsansvar. För att täcka ersättningsansvar ska anläggningshavare av reaktorer ha en ansvarsförsäkring eller annan godtagbar säkerhet för skador upp till ett belopp som motsvarar 1 200 miljoner euro. Den skyldigheten gäller redan enligt nuvarande regler genom en ändring i atomansvarighetslagen som trädde i kraft den 1 januari 2019 (prop. 2017/18:244, bet. 2017/18:CU15, rskr. 2017/18:365). Anläggningshavare av andra kärntekniska anläggningar än reaktorer kommer enligt den nya lagen om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor att behöva ha en ansvarsförsäkring eller annan godtagbar säkerhet för skador upp till ett belopp som motsvarar 700 miljoner euro. Regeringen kommer i enskilda fall och under vissa omständigheter att kunna besluta att säkerheten inte behöver täcka mer än 70 miljoner euro eller, om beslutet gäller en transport, inte mer än 80 miljoner euro. Ersättningsansvaret omfattar både person- och sakskador, ekonomiska förluster som är en direkt följd av sådana skador, annan inkomstförlust som till följd av en betydande försämring av miljön har orsakats av en skada på ett ekonomiskt intresse direkt knutet till miljön, kostnader för att återställa miljön och kompensera för förlorade naturvärden, samt kostnader för att förebygga en skada.

Normal preskriptionstid i Sverige är 10 år. Enligt Pariskonventionen och tilläggskonventionen är preskriptionstiden för personskador vid en radiologisk olycka förlängd från 10 år till 30 år från tidpunkten för olyckan. Den förlängda preskriptionstiden genomförs i 51 § i den nya lagen om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor. I dagsläget erbjuder marknaden försäkringar som täcker samtliga skador som omfattas av Pariskonventionen med undantag för s.k. sena personskador, dvs. skador som uppkommer mer än 10 år men inom 30 år från tidpunkten för olyckan. Det behövs alltså för närvarande en annan sorts ekonomisk säkerhet för att täcka anläggningshavarens ansvar för sena personskador. För- och nackdelar med olika typer av säker-

heter har tidigare övervägts bl.a. i Atomansvarsutredningens betänkande Översyn av atomansvaret (SOU 2006:43 s. 213 f.), Strålsäkerhetsutredningens delbetänkande Kärnkraft – nya reaktorer och ökat skadeståndsansvar (SOU 2009:88 s. 317 f.) och propositionen Kärnkraften – ökat skadeståndsansvar (prop. 2009/10:173 s. 60 f.).

I den föreslagna förordningen om ansvar och ersättning vid radiologisk skada anges moderbolagsborgen eller annan säkerhet som alternativ till de skador som inte omfattas av ansvarsförsäkringen. I 39 § lagen om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor finns också ett bemyndigande för regeringen att göra ekonomiska åtaganden för staten i form av återförsäkringsåtaganden. Bemyndigandet har inte använts. Utöver ekonomiska säkerheter har även ansvarsgenombrott övervägts som ett alternativ till att ställa säkerhet.

Valet av säkerhet påverkar utformningen av skaderegleringssystemet. Försäkringsbolaget ansvarar för skadereglering av de skador som täcks av försäkringen. Om den kompletterande säkerheten för de sena personskadorna har en annan form kan en annan aktör (t.ex. staten eller operatören) bli ansvarig för skaderegleringen i denna del om inte annat bestäms. Om utredningens förslag till godtagbar säkerhet resulterar i ett delat ansvar för skaderegleringen måste de olika systemen samordnas. En annan fråga är hur den föreslagna säkerheten för de sena personskadorna förhåller sig till ansvarsförsäkringen. Bör t.ex. säkerheten för sena personskador uppgå till ett visst belopp eller ska avgränsningen mot ansvarsförsäkringen göras på något annat sätt?

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 38 § den nya lagen meddela föreskrifter om vad som krävs för att en säkerhet ska kunna godtas. Bemyndigandet omfattar således både ansvarsförsäkringar och andra säkerheter. I den föreslagna förordningen angavs inga krav på ansvarsförsäkringar. För övriga säkerheter angavs att de skulle vara utan tidsbegränsning och inte fick utgöras av fastighet på vilken det bedrivs kärnteknisk verksamhet. Det bör dock övervägas om det finns behov av fler krav, både i generella termer av säkerheternas kvalitet och i mer precisa termer av t.ex. särskilda villkor. Vidare kan det behöva uppställas krav på vilka villkor som ska gälla enligt en ansvarsförsäkring för att den ska godtas. Detta för att t.ex. säkerställa att belopp som ska betalas ut enligt en sådan försäkring på ett lämpligt sätt ska kunna samordnas med den ersättning som garanteras av andra typer av säkerheter, om utredningen anser att det finns ett sådant behov.

Det finns också anledning att överväga vilken instans som bör pröva om de föreslagna säkerheterna, inklusive ansvarsförsäkringarna, är tillräckliga.

Utredaren ska därför

- föreslå vilka former av säkerhet som kan godtas för att täcka anläggningshavares ersättningsansvar för sena personskador,
- föreslå vilka krav som ska ställas på de säkerheter, inklusive ansvarsförsäkringar, som ställs, och
- lämna förslag på vilken instans som bör pröva om de erbjudna säkerheterna, inklusive ansvarsförsäkringarna, är tillräckliga.

Ett grundläggande krav för att en säkerhet ska vara godtagbar är att den går att förena med både det skaderegleringssystem som utredaren föreslår och anläggningshavarens ansvarsförsäkring. I detta krav ligger också att säkerheten ska kunna tas i anspråk för det avsedda syftet vid varje tidpunkt och att dess värde ska vara beständigt även vid bolags- eller omvärldsförändringar. Därtill måste en säkerhet vara förenlig med EU:s statsstödsregler för att vara godtagbar.

När ska en säkerhet få tas i anspråk?

Om det skulle inträffa en större radiologisk olycka kommer det troligtvis finnas många skadelidande. Om skadeståndsanspråken uppgår till stora belopp kan medel för ersättning dessutom behöva hämtas från flera håll för att samordnas med varandra. Ersättningsmedel kan i en sådan situation komma från den ansvariga anläggningshavaren, bolagets ansvarsförsäkring, andra utställare av säkerheter, den svenska staten och kommuner samt från andra stater som är parter till Paris- och tilläggskonventionen.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på vilken instans som ska avgöra om de ställda säkerheterna behöver tas i anspråk och under vilka omständigheter det ska få ske.

Hur ska medlen fördelas?

Det är inte klarlagt hur skaderegleringen vid en radiologisk olycka ska gå till. I dagsläget finns det inte en prioriteringsordning av de olika skadetyper som lagen omfattar (person-, sak-, förmögenhets- och miljöskador samt kostnader för att förebygga sådana skador). Prioriteringsregler finns dock för t.ex.

trafikskadeersättning enligt 14 § trafikskadelagen (1975:1410). Om de medel som ska användas till skadeersättning vid en radiologisk olycka inte räcker till full betalning ska betalningen fördelas proportionellt så att förhållandet mellan varje skadelidandes fordran och den ersättning som betalas är densamma för alla skadelidande (s.k. proportionalisering), se 48 § lagen om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor.

Skadetyperna är sådana till sin natur att de troligtvis kan konstateras vid olika tidpunkter efter en olycka: en del skador uppkommer ganska omgående medan andra, såsom vissa personskador, kan dröja och göras gällande upp till 30 år efter olyckan. I den mån skadeståndslagens (1972:207) bestämmelser tillämpas vid skaderegleringen, kan ett fastställt skadestånd under vissa förhållanden dessutom omprövas vid en senare tidpunkt (se prop. 2009/10:173 s. 119 och 144 och 5 kap. 5 § skadeståndslagen). Om medel reserveras för olika typer av sena skador kan det vid en stor olycka innebära att hela försäkringsbeloppet är reserverat och att ingen ersättning kan betalas ut för tidiga skador. Vad händer om medlen tar slut under tiden som skadan utreds? Det saknas överväganden dels om det bör finnas regler om prioritering mellan skadetyperna, dels om vem som ska avgöra om ersättningarna behöver sättas ned med en viss procentandel och vilka principer som ska vara styrande för sådana beslut.

Vid en olycka som leder till en evakuering av ett stort antal människor uppkommer frågor om hur akuta skador och behov av t.ex. mat och tillfällig bostad ska hanteras och regleras. Vilket ansvar har t.ex. det allmänna för att ersätta och tillgodose sådana behov och i vilken mån regleras sådana frågor inom ramen för samhällets krisberedskap?

Utredaren ska därför

- överväga om det bör finnas regler om prioritering mellan de olika skadetyper som omfattas av lagen om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor,
- lämna förslag på vilken instans som ska avgöra om ersättningarna behöver sättas ned med en viss procentandel (s.k. proportionalisering) och vilka principer som ska vara styrande för besluten, och
- ta ställning till om akuta utbetalningar kan behöva göras i nära anslutning till olyckan och om det i så fall behöver regleras.

Hur bör ett skaderegleringssystem vara utformat?

Det är oklart vem som ska hantera och fördela alla tillgängliga medel till de skadelidande. Vid en större olycka kommer de som drabbats att kunna ställa väldigt många skadeståndsanspråk, som alla ska hanteras på ett rättssäkert och effektivt sätt. Det förutsätter en organisation som har nödvändiga resurser, kompetenser och ett effektivt skadehanteringssystem. Det saknas en utpekad organisation som ska ansvara för den faktiska skaderegleringen. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har genomfört en utvärdering av krisövningen SAMÖ-KKÖ i februari 2011 (publikationsnummer: MSB322, oktober 2011). En slutsats av utvärderingen är att mycket mer kan göras för att förbättra samverkan mellan de organisationer som ingick i övningen. Svensk försäkring påpekade bl.a. att det finns frågetecken kring hur skadehanteringsprocessen ska fungera.

Det finns flera frågor att ta ställning till när det gäller vilken organisation som bör sköta skaderegleringen. Vilken erfarenhet av skadereglering i större skala behövs? Var kommer de medel som ska fördelas från och är det givet att en skaderegleringsorganisation har möjlighet att förfoga över dessa medel? Andra frågor handlar om vilken sorts säkerhet (inklusive försäkring) som kan aktualiseras, om organisationen, de skadelidande eller någon annan har rätt till utbetalningar från säkerheterna och hur skaderegleringen ska ske om ersättning även kommer från kommunala och statliga medel. Hur stort mandat ska organisationen ha att besluta om prioritering och proportionalisering av ersättning? Kan organisationen fatta sådana beslut utan att det kommer i strid med annan lagstiftning? Hur länge kan organisationen tänkas behövas? Om den skadereglerande organisationen behövs under en längre tid uppkommer även frågan om och hur organisationen ska kunna förvalta ersättningsmedlen i väntan på t.ex. reglering av sena personskador. Frågorna berör många olika aktörers och myndigheters ansvarsområden men utgångspunkten bör vara att en aktör får ett övergripande helhetsansvar.

Även tvistiga skadeståndskrav måste kunna hanteras på ett rättssäkert sätt. Ett stort antal tvistiga krav från skadelidande inom en kort tid skulle vara svårt för domstolar att hantera inom rimlig tid. Det kan därför övervägas om det bör inrättas skaderegleringsnämnder eller andra system för tvistelösning utanför domstol.

Ett skaderegleringssystem innefattar också en rad praktiska frågor som informationshantering, kommunikation och annan administration. Det måste t.ex.

finnas ett it-system för att ta emot och registrera enskilda skadeståndsanspråk som även är tillgängligt för personer på andra orter eller i andra länder (s.k. one stop shop) och det måste finnas en beredskap att kommunicera med enskilda parter på flera olika språk. Skaderegleringssystemet måste alltså fungera även vid gränsöverskridande skadereglering. Ett system för informationsinhämtning måste också vara förenligt med dataskyddsförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG).

Vid skaderegleringen kommer det även att uppstå gränsdragningsfrågor om vem som ansvarar för kostnader och åtgärder. Sjukvårdskostnader ersätts till stor del av offentliga medel och räddningstjänsten ansvarar för att förebygga och begränsa skador av olyckor, men anläggningshavarens ersättningsansvar omfattar också rimliga åtgärder för att förebygga skada, för att nämna några exempel. Finns det områden där det kan ske dubbelkompensation? Och hur är det med regressrätt i dessa sammanhang? Sådana förhållanden bör analyseras för att säkerställa en ändamålsenlig reglering.

Begreppet radiologisk skada innefattar en mängd olika skador som har orsakats av eller uppkommit till följd av en radiologisk olycka. För att underlätta och effektivisera skadereglering av ett stort antal skadeståndsanspråk behövs vägledning och riktlinjer för hur begreppet radiologisk skada ska tolkas. Vilka gränsvärden gäller för livsmedel? Vid vilken mängd radioaktivt nedfall är det möjligt att sanera ett fordon och när är fordonet att bedöma som totalskadat? Riktlinjer för livsmedel, foder och djurhållning finns utarbetade av ansvarig myndighet (Strålsäkerhetsmyndigheten, Livsmedelsverket och Jordbruksverket). Det kan dock behövas fler riktlinjer och befintliga riktlinjer kan behöva uppdateras och anpassas för att kunna ligga till grund för att avgöra om en ersättningsgill skada har inträffat eller inte.

Ett skaderegleringssystem vid radiologiska olyckor bör så långt möjlig vara förenligt med befintliga system och organisationer i samhället. En viktig uppgift är alltså att identifiera vilka lärdomar som kan dras från krishantering inom andra områden och i vilken mån det föreslagna skaderegleringssystemet kan dra nytta av sådana system och funktioner.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på vilken aktör som bör ha helhetsansvaret för skaderegleringen vid en radiologisk olycka samt vilken rätt den aktören, eller någon eller några andra aktörer, ska ha att även begära in medel för ersättning, besluta om prioritering och proportionalisering av ersättning samt förvalta medlen,
- identifiera de olika centrala aktörerna vid en radiologisk olycka och beskriva vilken roll och ansvar de ska ha före, under och efter en olycka,
- överväga om det bör införas ett system för tvistelösning utanför domstol och hur det i så fall ska organiseras och regleras,
- ta ställning till om en skadekommission med representanter från de centrala aktörerna bör inrättas och föreslå hur den i så fall ska vara organiserad och vilka uppgifter den ska ha,
- föreslå hur praktiska frågor som t.ex. informationshantering och kommunikation ska hanteras och regleras, och
- analysera behovet av riktlinjer och bedömningskriterier för strålningsnivåer till följd av radioaktivt nedfall och föreslå vem som bör ta fram sådana.

Författningsförslag

Förslaget till förordning om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor som tidigare remitterats kritiserades bl.a. för att den inte innehöll ett system för den skadereglering som ska ske om det inträffar en radiologisk olycka. En annan synpunkt var att ansvaret för prövning av och tillsyn över ställda säkerheter var splittrat på flera myndigheter. Enligt förordningen med förordnanden enligt atomansvarighetslagen är Finansinspektionen ansvarig för godkännande av försäkring och Strålsäkerhetsmyndigheten ansvarig för övergång av ersättningsansvar och certifikat i samband med transport av atomsubstans. Anmälan om upphörande av försäkringsavtal görs också till Strålsäkerhetsmyndigheten. Anmälan om anspråk på ersättning av statsmedel för atomskada görs hos länsstyrelsen. Inom det närliggande området kärnavfallsfinansiering har det nyligen skett förändringar genom att Strålsäkerhetsmyndighetens ansvar enligt förordningen (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter har flyttats till Riksgäldskontoret (M2017/02088/Ke, M2017/02089/Ke och prop. 2016/17:199).

Förordningen behöver alltså omarbetas både utifrån de synpunkter som lämnades vid remitteringen och utvecklingen därefter. I det sammanhanget

måste det särskilt övervägas om de frågor som ska hanteras är sådana att de mot bakgrund av regeringsformens bestämmelser kan regleras i förordning eller om det krävs lag. Eftersom en gemensam ratificering skulle kunna ske redan 2020 kommer Miljödepartementet att påbörja arbetet med att uppdatera förordningen parallellt med utredningens uppdrag.

Den nya lagen om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor antogs av riksdagen den 17 juni 2010 (prop. 2009/10:173, bet. 2009/10:CU29, rskr. 2009/10:360). Propositionen innehåller inte något förslag till ett skaderegleringssystem. Med hänsyn till att det har gått nästan tio år sedan lagen antogs och mot bakgrund av utredarens uppdrag att skapa ett skaderegleringssystem kan det finnas behov av att uppdatera lagen i något hänseende. I det sammanhanget bör det också övervägas om det företrädesvis i den lagen eller i näraliggande lagstiftning behöver införas specialregler som gäller i stället för t.ex. de generellt tillämpliga reglerna i fråga om ett försäkringsbolags skadereglering enligt en ansvarsförsäkring (se t.ex. 8 kap. 19 § och 7 kap. 1 §, 9 kap. 7 och 9 §§ försäkringsavtalslagen [2005:104]).

Utredaren ska därför

- efter samråd med Miljödepartementet föreslå nödvändiga uppdateringar av förslaget till ny förordning om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor,
- föreslå andra nödvändiga författningsändringar för att få ett skaderegleringssystem på plats, och
- vid behov föreslå ändringar i lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor.

Konsekvensbeskrivningar

Författningsförslagen ska analyseras i enlighet med förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Utredaren ska utforma författningsförslagen så att de är förenliga med andra regelverk. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner eller företag ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Om förslagen leder till ökade kostnader för staten, kommuner eller regioner ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Finansinspektionen, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Riksgäldskontoret, Strålsäkerhetsmyndigheten, övriga berörda myndigheter samt berörda företag och aktörer. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som gjorts på området nationellt och internationellt, framför allt i de övriga stater som berörs av Paris- och tilläggskonventionen och 2004 års ändringsprotokoll. Utredaren ska också beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, bl.a. uppdateringen av förordningen om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor. Utredaren ska därtill beakta utvecklingen inom försäkringsmarknaden och möjligheten att försäkra sena skador.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2021.

(Miljödepartementet)