

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2010-03-11

Närvarande: F.d. regeringsrådet Rune Lavin, justitierådet Ella Nyström och f.d. justitieombudsmannen Nils-Olof Berggren.

Kärnkraften – ökat ansvar och förutsättningar för generationsskifte

Enligt en lagrådsremiss den 18 februari 2010 (Miljödepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,
3. lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,
4. lag om upphävande av lagen (1997:1320) om kärnkraftens avveckling,
5. lag om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor,
6. lag om ändring i lagen (1922:382) angående ansvarighet för skada i följd av luftfart,
7. lag om ändring i lagen (1937:73) om befordran med luftfartyg,
8. lag om ändring i lagen (1974:610) om inrikes vägtransport,
9. lag om ändring i trafikskadelagen (1975:1410),
10. lag om ändring i järnvägstrafiklagen (1985:192),
11. lag om ändring i produktansvarslagen (1992:18),
12. lag om ändring i sjölagen (1994:1009),
13. lag om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Anders Lillienau.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Den tid inom vilken granskningen enligt regeringens önskemål skulle vara klar har med hänsyn till lagförslagets omfattning och komplicerade natur varit osedvanligt kort. Lagrådet ställs i en sådan situation inför svåra avvägningar. Lagrådet vill naturligtvis inte göra avkall på sin ambition att granska och analysera den föreslagna lagtexten så noggrant som möjligt. Samtidigt vill Lagrådet inte vara en "propp" i systemet som kommer att försena genomförandet av viktiga reformer. I det föreliggande fallet har Lagrådet valt att i första hand fullgöra sina kontrollfunktioner enligt 8 kap. 18 § tredje stycket regeringsformen. Däremot har det endast undantagsvis varit möjligt att på sätt som utbildats i praktiken reparera lagtekniska brister och därvid utarbeta nya lydelse av lagtext. Vidare har Lagrådet i sitt yttrande inte gått in på rena detaljer utan koncentrerat granskningen till viktiga principiella förslag.

Remissen innehåller förslag om införande av dels regler som möjliggör ett generationsskifte i det svenska kärnkraftsbeståndet, dels regler som uppfyller de krav på ansvar för skador vid en radiologisk olycka som Sverige till följd av internationella överenskommelser åtagit sig att genomföra. De förstnämnda reglerna är avsedda att komma till uttryck genom ändringar i miljöbalken och lagen om kärntechnisk verksamhet. De sistnämnda reglerna kommer i huvudsak att sammanföras i en ny lag om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor.

Förslaget till lag om ändring i lagen om kärnteknisk verksamhet
(förslag 2.2)

8 b §

Bestämmelsen, som är ny, innehåller förbud mot att annan än tillståndshavaren är förmånstagare i en försäkring som syftar till att ersätta skada på bl. a. byggnader tillhörande en kärnteknisk anläggning. Enligt förslaget ska bestämmelsen placeras under rubriken *Tillståndsvillkor m.m.* Övriga paragrafer under rubriken innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Enligt Lagrådets mening skulle det vara lämpligare att placera bestämmelsen sist under rubriken *Allmänna skyldigheter för tillståndshavare*, med beteckningen 14 a §.

10 b §

Bestämmelsen består av ett normgivningsbemyndigande och en kompetensregel. Bemyndigandet kan utnyttjas på så sätt att regeringen ger föreskrifter i en förordning eller genom subdelegation i förordningen överlåter åt en förvaltningsmyndighet att meddela de ifrågavarande föreskrifterna. I bestämmelsen anges vidare de ämnen som ska regleras genom föreskrifterna. Så långt är bestämmelsen ett traditionellt bemyndigande.

Bestämmelsen är emellertid också tänkt att fungera som en kompetensregel. Enligt dess lydelse får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, i det enskilda fallet besluta i de ämnen som anger normgivningsbemyndigandets omfattning. Dessa ämnen är dock avsedda att i första hand ge ramen för de föreskrifter som är erforderliga och ägnar sig därför knappast för en tillämpning i det konkreta fallet. Anmärkningsvärt är att regeringen på samma sätt

som en tillsynsmyndighet ska kunna besluta i ett konkret fall. I lagen finns redan ett avsnitt om tillsynen (16–18 §§), vilken ska handhas av en tillsynsmyndighet. Om normgivningsbemyndigandet skulle ha utnyttjats, vilket får antas bli det normala, bör tillsynsmyndigheten tillämpa de meddelade föreskrifterna. Bestämmelsen är emellertid inte konstruerad på detta sätt. Tillsynsmyndigheten kan, enligt ordalydelsen i den föreslagna paragrafen, välja att i det enskilda fallet besluta med ledning av de i punkterna 1 och 2 angivna ämnen och således avstå från att följa meddelade föreskrifter.

Enligt Lagrådets mening bör normgivningsbemyndigandet stå ensamt kvar i paragrafen, medan kompetensregeln bör utmönstras såsom onödig. Om den sistnämnda regeln trots allt skulle anses som nödvändig, bör den placeras i det särskilda avsnittet om tillsyn.

Förslaget till lag om ändring i lagen om kärnteknisk verksamhet (förslag 2.3)

25 §

I paragrafens sista stycke ska rätteligen hänvisas till 58 § lagen (2010:000) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor.

Förslaget till lag om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor

2 §

I bestämmelsen definieras begreppet "kärnämne". Anpassningen till Pariskonventionen har medfört att definitionen i viss mån avviker från hur "kärnämne" definieras i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet. Lagrådet anser det önskvärt att en framtida översyn av sist-

nämnda lag leder till att begreppsbildningen i de båda lagarna så långt möjligt samordnas.

I sista stycket bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att annat klyvbart material ska anses vara kärnämne enligt lagen. Lagrådet ifrågasätter lämpligheten av bemyndigandet. En utvidgning av definitionen bör i första hand ske genom att lagen ändras, så att det i denna kontinuerligt finns en fullständig definition av begreppet kärnämne.

De anmärkningar som Lagrådet här riktar mot 2 § gör sig på motsvarande sätt gällande i fråga om definitionerna i 3–5 §§ och i fråga om bemyndigandena i 3 och 5 §§.

6 §

Såvitt Lagrådet kan finna omfattar definitionens punkt 1 även vad som upptas under punkt 4. Lagrådet föreslår därför att punkt 4 utgår.

12 §

Lagrrådet anser att bestämmelsens syfte kommer till bättre uttryck om den ges förslagsvis följande lydelse:

Vid tillämpningen av denna lag ska två eller flera svenska kärntekniska anläggningar anses som en anläggning, om anläggningarna har samma innehavare och ligger nära varandra. Om en anläggning som innehåller kärnämne eller kärnavfall, men som inte är en kärnteknisk anläggning, ligger nära en svensk kärnteknisk anläggning, ska anläggningarna anses som en anläggning om de har samma innehavare.

15 §

Enligt Lagrådets mening bör det övervägas om det inte för tydlighetens skull borde framgå av bestämmelsen att anspråk kan riktas även mot den som har ställt säkerhet för anläggningshavarens ersättningsansvar (jfr 33 §).

Vidare anser Lagrådet att lagen skulle bli mera lättöverskådlig om bestämmelserna i 15–18 §§ placerades efter de föreslagna 19–29 §§.

17 §

Enligt den föreslagna paragrafen är det där angivna ansvaret för en innehavare av en utländsk anläggning begränsat enligt de bestämmelser som gäller ”i det landet”. Eftersom det i paragrafen inte uttryckligen nämns något land är uttrycket enligt Lagrådets mening inte språkligt korrekt. Det bör bytas ut mot ”i anläggningsstaten”. Detta begrepp definieras i 8 § och används också i motsvarande bestämmelse i atomansvarighetslagen (1968:45), se 17 § första stycket fjärde meningen, liksom i den av Atomansvarsutredningen föreslagna bestämmelsen i ämnet (11 §).

25 §

Lagrådet föreslår att det efter orden ”den som har tillstånd till transporten” infogas orden ”enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet”.

27 §

Det bör framgå av bestämmelsen att den radiologiska olyckan ska ha orsakats av det tillfälligt förvarade kärnämnet eller kärnavfallet.

Bestämmelsen bör på motsvarande sätt som 26 § kunna inledas enligt följande:

Om det i ett fall som inte omfattas av 20–26 §§ inträffar en radiologisk olycka med kärnämne eller kärnavfall som förvaras tillfälligt ...

30 §

Enligt den föreslagna bestämmelsen ska en innehavare av en svensk anläggning ha en ansvarsförsäkring eller "annan ekonomisk säkerhet". Jfr Pariskonventionen artikel 10 "to have and maintain insurance or other financial security". Enligt Lagrådets mening bör kravet enligt svenskt språkbruk avse skyldighet "att ha en ansvarsförsäkring eller *ställa* annan ekonomisk säkerhet".

39 §

Uttrycket "hanteras inom ramen för den statliga garantimodellen" är oprecist och anknyter inte till någon vedertagen terminologi. Andra meningen i första stycket bör förslagsvis ges följande lydelse:

Det ska göras genom att statliga garantier i form av återförsäkringsåtaganden ställs ut.

42 och 43 §§

I 43 § andra stycket är statens ersättningsansvar begränsat till 300 miljoner euro plus ränta och rättegångskostnader. Av 60 § framgår

att ersättning för rättegångskostnader inte ska anses som ersättning enligt lagen utan ska betalas av den ersättningskyldige utöver ersättningen enligt lagen. Möjligt är att det till följd härav framstår som överflödigt att nämna rättegångskostnader i 43 § andra stycket.

I 42 § andra stycket anges inte huruvida ränta och rättegångskostnader faller utanför den ansvarsbegränsning som gäller för statens ersättningsansvar. Åtminstone bör till beloppet 1200 miljoner euro läggas orden "plus ränta".

Jfr 31 och 31 a §§ atomansvarighetslagen.

46 §

Oavsett den föreslagna bestämmelsen kan riksdagen besluta att ytterligare gottgörelse av statsmedel ska kunna beredas skadelidande. Riksdagen har härvid rätt att på egen hand bestämma grunderna och formerna för utgivande av sådan ersättning. Allt efter omständigheterna kan riksdagen också meddela sitt beslut i annan form än i en särskild lag. Jfr 9 kap. 2 § regeringsformen samt Lavin, Lagrådet och den offentliga rätten 1999-2001 s. 104 ff.

Enligt Lagrådets mening bör övervägas om bestämmelsen är nödvändig och i så fall vilken funktion den är avsedd att fylla.

47 §

Enligt den föreslagna bestämmelsen ska ersättning enligt lagen bestämmas med tillämpning av allmänna skadeståndsrättsliga regler, om inte annat följer av lagen. Enligt Lagrådets mening är behovet av denna bestämmelse diskutabelt. Redan enligt 1 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207) gäller ju att i den lagen meddelade

bestämmelser om skadestånd ska tillämpas om inte annat är särskilt föreskrivet eller föranleds av avtal eller i övrigt följer av regler om skadestånd i avtalsförhållanden. En hänvisning av denna art har dock för tydlighets skull gjorts i annan lagstiftning, t.ex. i 10 kap. 5 och 6 §§ ellagen (1997:857). I sammanhanget kan pekas på att begränsningarna i 14 § atomansvarighetslagen, motsvarande 15 § i den nu föreslagna lagen, ansetts ge uttryck för att begränsningarna i ansvaret inte kan kringgås genom att skadeståndslagen åberopas (se Bengtsson-Strömbäck, Kommentar till skadeståndslagen, 3 u. 2008, s. 32).

49 §

Första stycket framstår som onödigt och bör kunna utgå.

50 §

Avsikten med föreskriften i första meningen klargörs enligt Lagrådets mening på ett bättre sätt om meningen ges följande lydelse:

Om det efter en radiologisk olycka kan befaras att de medel som ska användas för att betala ersättning enligt denna lag inte kommer att räcka till full ersättning åt alla skadelidande, ska ersättningen betalas ut i delbetalningar som fördelas proportionellt på det sätt som anges i 49 § andra stycket.

52 §

Den föreslagna lydelsen av andra meningen kan felaktigt läsas som om det för rätten till ersättning krävs att talan väcks samt att detta görs inom angivna tidsfrister. Meningen bör istället inledas med orden Talan om ersättning ska väckas senast...

53 §

Bestämmelsen i första meningen innefattar dels ett normgivningsbemyndigande, dels en kompetensregel. Jfr vad ovan anförts under 10 b § förslaget till lag om ändring i lagen om kärnteknisk verksamhet. I båda fallen är regeringen beslutsmyndighet. Om det gäller en viss skadelidande eller en begränsad krets av skadelidande som ska åtnjuta undantag från reglerna i 52 §, kan frågan som regel inte avgöras genom föreskrifter eftersom dessa måste ha en generell karaktär. Det bör övervägas om inte bestämmelsen bör utformas som enbart en kompetensregel.

56 §

I första stycket 2 hänvisas till luftfartslagen (2010:000), varmed åsyftas den i prop. 2009/10:95 föreslagna lagen. I anslutning till föredragningen har upplysts att hänvisningen rätteligen skall göras till den i samma proposition föreslagna lagen om lufttransporter. Bestämmelsen bör ändras i enlighet härmed.

57 §

Tillsynen begränsas i den föreslagna bestämmelsen till att avse "att denna lag följs". Det får antas att förordnings- och myndighetsföreskrifter också kan komma att få sådant innehåll att tillsynen bör omfatta även dessas tillämpning. För detta ändamål bör efter orden "denna lag" läggas till "och anslutande föreskrifter". Däremot bör uttrycket "bestämmelser som meddelats med stöd av denna lag" undvikas, eftersom det kommer att omfatta enbart föreskrifter i en av regeringen meddelad förordning.

63 §

Det framgår inte närmare vilka regler som ska gälla för förfarandet i Svea hovrätt eller för överklagande av hovrättens avgörande till Högsta domstolen (jfr t.ex. 4–6 §§ lagen [2006:74] med kompletterande bestämmelser om domstols behörighet och om erkännande och internationell verkställighet av vissa avgöranden). På dessa punkter bör ett klargörande ske.

Förslaget till lag om ändring i trafikskadelagen

8 §

Det i sista stycket angivna lagrummet ska rätteligen vara 15 § lagen (2010:000) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.