

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av atomansvarighetslagen och lagen om ändring av atomansvarighetslagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av atomansvarighetslagen och lagen om ändring av atomansvarighetslagen (RP 117/2021 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- industriråd Liisa Heikinheimo, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Mirjami Tanner, arbets- och näringsministeriet
- direktör Ilari Räisänen, Fortum Abp
- direktör Peter Tuominen, Fortum Abp
- Vice President Tommi Nyman, Teknologiska forskningscentralen VTT Ab
- chef för juridiska ärenden Jyrki Javanainen, Industrins Kraft Abp
- chefsjurist Ulla-Maija Moisio, Industrins Kraft Abp
- expert Kati Takala, Finsk Energiindustri rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- utrikesministeriet
- finansministeriet
- Finansinspektionen
- Statskontoret
- Villmanstrand-Lahtis tekniska universitet LUT
- Kärnsäkerhetsdelegationen
- Fennovoima Ab
- Nordiska Kärnförsäkringspoolen (NNI)
- Finlands naturskyddsförbund rf
- Teknologindustri rf.

Inget yttrande av

- Strålsäkerhetscentralen.

Betänkande EkUB 31/2021 rd

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att atomansvarighetslagen och en lag om ändring av atomansvarighetslagen ändras. De ansvarighetsbelopp för innehavaren av en atomanläggning som täcks genom en försäkring graderas, och de beslut om nedsättning av ansvarighetsbeloppet som fattas från fall till fall slopas. Ansvarighetsbeloppet för innehavaren av en atomanläggning som används för energiproduktion ska höjas. Dessutom föreskrivs det om en särskild försäkringsgaranti som statsrådet, om de föreskrivna förutsättningarna uppfylls, kan bevilja för ersättande av en personskada som framkommer senare än 10 år men senast inom 30 år efter en atomolycka.

I propositionen föreslås det dessutom att riksdagen ger sitt samtycke till att det i samband med ratificeringen av det ändringsprotokoll till Pariskonventionen som upprättats 2004 görs en reservation i fråga om den så kallade principen om ömsesidighet. Vidare föreslås det att riksdagen ger sitt samtycke till att Finland i samband med ratificeringen av ändringsprotokollet avger en förklaring enligt tilläggskonventionen från Bryssel i dess lydelse enligt ändringsprotokollet från 2004.

Lagarna avses träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet samtidigt som ändringsprotokollen till Pariskonventionen och till tilläggskonventionen från Bryssel träder i kraft för Finlands del. Ändringsprotokollen har godkänts av riksdagen den 17 maj 2005, men de har ännu inte trätt i kraft internationellt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund och syfte

Atomansvarighetslagen gäller ansvaret för innehavaren av en atomanläggning i Finland vid en atomskada. Regeringens proposition grundar sig på internationella förpliktelser som styr ansvarighetsbeloppen. Betydelsen av internationell reglering om atomansvarighet har accentuerats, eftersom eventuella atomskador kan vara gränsöverskridande och ha följder inom flera staters territorium.

De centrala internationella avtal på atomansvarighetsområdet som är bindande för Finland, Pariskonventionen och tilläggskonventionen från Bryssel, ändrades senast genom de ändringsprotokoll som upprättades 2004. Finland undertecknade protokollen redan samma år, men de har ännu inte trätt i kraft.

Avsikten är att de föreslagna lagarna ska träda i kraft samtidigt som ändringsprotokollen träder i kraft för Finlands del. Europeiska unionens råd har krävt att ratificeringen av protokollen ska ske samtidigt i alla medlemsstater. Ikraftträdandet av ändringsprotokollen har fördröjts jämfört med vad som planerades, eftersom det inte på försäkringsmarknaden har funnits någon sådan atoman-svarighetsförsäkring som protokollen förutsätter. Nu har man uppnått beredvillighet att ratificera protokollen, och ratifikationen kommer att ske i december 2021.

Betänkande EkUB 31/2021 rd

Ekonomiutskottet föreslår att riksdagen i enlighet med propositionen ger sitt samtycke till att det i samband med ratificeringen av det ändringsprotokoll till Pariskonventionen som upprättats 2004 görs en reservation i fråga om den så kallade principen om ömsesidighet.

Ekonomiutskottet föreslår att riksdagen i enlighet med propositionen ger sitt samtycke till att Finland avger en förklaring enligt tilläggskonventionen från Bryssel i dess lydelse enligt ändringsprotokollet från 2004 i samband med ratificeringen av ändringsprotokollet.

Ekonomiutskottet tillstyrker lagförslagen med de ändringar som framgår av detaljmotiveringen nedan och med följande anmärkningar.

Bedömning av de viktigaste förslagen

De viktigaste ändringarna i atomansvarighetslagen gäller de ansvarighetsbelopp som täcks genom atomanläggningarnas försäkringar.

Ansvarighetsbeloppet för innehavaren av en atomanläggning som används för energiproduktion höjs från 700 miljoner till 1,2 miljarder euro. Det föreslås att ansvarighetsbeloppen enligt atomansvarighetslagen graderas så att det högsta ansvarighetsbeloppet enbart gäller sådana atomanläggningar för energiproduktion vars verksamhet är förenad med den största risken för skador som kan medföra betydande kostnader. När det gäller andra atomanläggningar än sådana som används för energiproduktion samt transporter av atomsubstanser föreslås ansvarighetsbeloppen vara 80–250 miljoner euro. Graderingen av ansvarighetsbeloppen direkt i atomansvarighetslagen innebär att man slopar de beslut om nedsättning av ansvarighetsbeloppet som fattas från fall till fall.

Det centrala syftet med förslagen är att atomansvarighetslagen ska uppfylla kraven i de internationella förpliktelserna. Genom graderingen av ansvarighetsbeloppen strävar man efter att få beloppen till en nivå som motsvarar riskerna för atomskada. En gradering som följer direkt av lagen ökar också förutsägbarheten i regleringen. Syftet med revideringen av bestämmelserna om sänkning av ansvarighetsbeloppet är också att minska den administrativa börda som för närvarande är förknippad med förfarandet för sänkning av ansvarighetsbeloppet för både innehavaren av atomanläggningen och statsrådet.

Dessutom föreskrivs det om en särskild försäkringsgaranti som statsrådet, om de föreskrivna förutsättningarna uppfylls, kan bevilja för ersättande av en personskada som framkommer senare än 10 år men senast inom 30 år efter en atomolycka. När det gäller dessa skador som framkommer senare är målet att säkerställa att innehavaren av en atomanläggning har förmåga att ersätta eventuella skador och säkerställa att skador ersätts även då innehavaren inte har möjlighet att på marknaden få sådan försäkring som täcker skador som framkommer senare till hela det ansvarighetsbelopp som ska försäkras. Målet är också att förhindra att det uppstår situationer där innehavaren av en atomanläggning i praktiken inte har möjlighet att uppfylla sin försäkringsplikt enligt atomansvarighetslagen. Statsrådet ska ha behörighet att bevilja försäkringsgaranti för en atomansvarighetsförsäkring för en sådan innehavare av en atomanläggning som avses i atomansvarighetslagen till den del försäkringsskydd inte är tillgängligt på marknaden när det gäller ersättning av skador som framkommer senare. Om staten inte beviljar försäkringsgaranti, kan

Betänkande EkUB 31/2021 rd

staten bli tvungen att ersätta skador som framkommer senare med stöd av 29 § i atomansvarighetslagen. Där föreskrivs det att om den som lidit atomskada visar att den inte har kunnat få ut ersättningen av anläggningsinnehavarens försäkringsgivare, betalas ersättningen av staten.

Ekonomiutskottet anser att detta sätt att reglera frågan är motiverat. En central utgångspunkt för regleringen av atomansvarighet är att ansvarighetsbeloppen ska motsvara risken med verksamheten och att verksamhetsutövaren ska ansvara för eventuella skadliga följder av verksamheten. Utifrån den utredning som ekonomiutskottet fått följer förslaget till sina utgångspunkter internationell praxis.

Ekonomiutskottet påpekar dock att de föreslagna ansvarighetsbeloppen kan ha synnerligen betydande konsekvenser för aktörernas kostnader och att det inte nödvändigtvis är problemfritt att anpassa försäkringsarrangemangen för innehavare av atomanläggningar till de föreslagna ändringarna.

Enligt vad ekonomiutskottet erfar kan den föreslagna höjningen av ansvarighetsbeloppen leda till att atomanläggningarna måste ansöka om statlig försäkringsgaranti eller ta fram andra ekonomiska garantier som uppfyller lagens krav i stället för eller vid sidan av försäkringen, eftersom en försäkring som täcker hela ansvarighetsbeloppet på 1,2 miljarder euro kan vara svår att få.

Övergångsperioden

Lagändringarna, inklusive höjningen av ansvarighetsbeloppet för de atomanläggningar som används för energiproduktion till 1,2 miljarder euro, träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet och samtidigt som 2004 års ändringsprotokoll till Pariskonventionen och till tilläggskonventionen från Bryssel träder i kraft för Finlands del, dvs. den 1 januari 2022.

Marknaden för atomförsäkringar är starkt koncentrerad i de nordiska länderna, och det är osäkert om det när lagen träder i kraft går att få försäkringar på skäliga villkor, särskilt för skador som framkommer senare. I lagen föreslås till denna del en övergångstid på sex månader, som utgör ett undantag från den försäkringsplikt för innehavaren av en atomanläggning som föreskrivs i atomansvarighetslagen.

I 29 § i atomansvarighetslagen föreskrivs det att om den som enligt atomansvarighetslagen eller motsvarande lagstiftning i en annan konventionsstat är berättigad till ersättning av innehavaren av en atomanläggning i Finland visar att den inte kunnat få ut ersättningen av den försäkringsgivare som ingått försäkringsavtal med innehavaren av atomanläggningen, betalas ersättningen av staten. Enligt paragrafens 2 mom. överstiger statens ersättningsskyldighet inte det ansvarighetsbelopp som gäller för anläggningsinnehavaren i enlighet med 18 § 1 mom. När ansvarighetsbeloppet för innehavaren av en atomanläggning som används för energiproduktion höjs till 1,2 miljarder euro, utgör det ansvarighetsbeloppet också taket för den finska statens sekundära ansvar i förhållande till konventionsstaterna enligt atomansvarighetslagen.

Vid en eventuell atomskada under övergångsperioden är staten ersättningsskyldig också i fråga om skador som framkommer senare. Till följd av en händelse som inträffat i Finland och orsakar

Betänkande EkUB 31/2021 rd

konsekvenser i Finland är ansvaret för innehavaren av atomanläggningen dock obegränsat. Sannolikheten för en atomskada som har gränsöverskridande konsekvenser är liten, men möjlig. Om en i atomansvarighetslagen angiven försäkringsskyldig inte kan ordna en försäkring inom sex månader, ska återförsäkring i vilket fall som helst sökas hos staten.

Ekonomiutskottet anser utifrån inkommen utredning att det är motiverat att förlänga den föreslagna övergångstiden, så att verksamhetsutövarna faktiskt har tillräckligt med tid för att uppfylla sin försäkringsplikt på det sätt som den nya atomansvarighetslagen kräver. Ekonomiutskottet anser att en övergångsperiod på ett år tryggar en tillräckligt lång tid för att ordna atomförsäkringar säkrare än den föreslagna tiden på sex månader. Den längre övergångsperioden gör det möjligt att bättre utnyttja de övriga konventionsstaternas framtida lösningsmodeller för hur försäkringarna ordnas. Aktörerna har i samtliga fall ett obegränsat atomansvar inom Finlands gränser.

Småskalig kärnkraft

Den föreslagna regleringen om atomansvarighet påverkar också förutsättningarna att utveckla och använda småskalig kärnkraft. Det finns förväntningar på att den småskaliga kärnkraften kunde vara ett sätt att uppnå de klimat- och energipolitiska målen. Syftet är att ta fram små reaktorer för olika användningsändamål, såsom utsläppssnåla energikällor inom industrin och utsläppssnål produktion av fjärrvärme. Regleringen om atomansvarighet är väsentlig med avseende på dessa utvecklingsprojekt, och den utgör också ett hinder för projektens lönsamhet om den inte står i proportion till riskerna. Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att främja möjligheterna att använda småskalig kärnkraft som en del av det framtida energisystemet och att bedöma den lämpliga nivån på atomansvarigheten för små kärnreaktorer.

Enligt vad ekonomiutskottet erfar kommer det inom ramen för VN TEAS-projektet att tas fram information om temat möjligheterna med och utvecklingsbehoven i fråga om ny kärnenergiteknik. Projektet blir klart våren 2022. Meningen är att utnyttja informationen för att bedöma nivån på atomansvarigheten när det gäller små kärnreaktorer. Först måste man dock få definitioner på små kärnreaktorer i kärnenergilagen, och först därefter kan man fastställa ansvaret i atomansvarighetslagen.

Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att utifrån det kunskapsunderlag som fås genom det ovan nämnda projektet snabbt främja möjligheterna att använda småskalig kärnkraft som en del av det framtida energisystemet, genomföra de ändringar i lagstiftningen som krävs för detta och samtidigt bedöma den lämpliga nivån på atomansvarigheten och annan reglering när det gäller små kärnreaktorer.

DETALJMOTIVERING

1. Lagen om ändring av atomansvarighetslagen

Ikraftträdandebestämmelsen. Ekonomiutskottet föreslår att övergångsperioden på sex månader i 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen förlängs till tolv månader, så att verksamhetsutövarna

Betänkande EkUB 31/2021 rd

faktiskt har tillräckligt med tid för att uppfylla sin försäkringsplikt på det sätt som den nya atomansvarighetslagen kräver.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner att Finland gör en reservation enligt proposition RP 117/2021 rd.

Riksdagen godkänner att Finland avger en förklaring enligt proposition RP 117/2021 rd.

Riksdagen godkänner lagförslag 2 i proposition RP 117/2021 rd utan ändringar.

Riksdagen godkänner lagförslag 1 i proposition RP 117/2021 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av atomansvarighetslagen

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till atomansvarighetslagen (484/1972) nya 27 a och 27 b § och till 28 § ett nytt 4 mom.
som följer:

27 a §

Statsrådet kan på ansökan av en innehavare av en atomanläggning eller på ansökan av en fraktförare enligt 11 § på de villkor som statsrådet bestämmer och utan krav på motsäkerhet bevilja statsgaranti för en atomansvarighetsförsäkring som beviljats av en försäkringsanstalt för ersättande av sådan personskada som framkommer senare än 10 år men senast inom 30 år efter en atomolycka (*försäkringsgaranti*). Försäkringsgaranti kan beviljas endast om återförsäkring går att få bara på oskäligen villkor eller inte går att få i tillräcklig omfattning.

Innehavaren av atomanläggningen eller fraktföraren enligt 11 § ska lämna statsrådet en ansökan om försäkringsgaranti samt behövliga och tillräckliga utredningar för utredning av ärendet.

Betänkande EkUB 31/2021 rd

Statens ansvar på basis av en eller flera beviljade försäkringsgarantier får uppgå till ett belopp av sammanlagt högst sex miljarder euro. Försäkringsgaranti kan beviljas för högst ett år åt gången.

I en atomansvarighetsförsäkring enligt 1 mom. kan försäkringen avse eller den försäkrade vara en atomanläggning eller en transport av atomsubstans.

Staten har rätt att av anläggningsinnehavaren få det belopp som staten på basis av försäkringsgarantin betalat till försäkringsgivaren. På försäkringsgaranti tillämpas vad som i lagen om statens långivning samt statsborgen och statsgaranti (449/1988) föreskrivs om borgensavgift och tillsyn över borgen och garanti.

27 b §

Statskontoret ansvarar för administration och tillsyn i fråga om försäkringsgarantin. Statskontoret har rätt att av försäkringsbolaget och av innehavaren av en atomanläggning få de upplysningar och utredningar som behövs för tillsynen över iakttagandet av villkoren för garantin vid den tidpunkt som Statskontoret bestämmer.

Ansökan om försäkringsgaranti görs hos arbets- och näringsministeriet. Ansökan om ersättningar som betalas på basis av försäkringsgarantin görs hos Statskontoret.

Genom förordning av arbets- och näringsministeriet får närmare bestämmelser utfärdas om

- 1) ansökan om försäkringsgaranti samt innehållet i ansökan,
- 2) ansökan om ersättningar som betalas på basis av försäkringsgarantin, tidpunkten för utbetalning av ersättningar samt villkoren för beviljande av ersättning.

28 §

Försäkringsplikt enligt denna lag föreligger inte heller om

- 1) det är fråga om ersättning för sådan personskada som framkommer senare än 10 år men senast inom 30 år efter en atomolycka,
- 2) återförsäkring för ersättning av skador enligt 1 punkten går att få bara på oskäligen villkor eller inte går att få i tillräcklig omfattning, och
- 3) innehavaren av en atomanläggning har lämnat in en ansökan enligt 27 a § 2 mom. och även i övrigt förfarit i enlighet med det momentet.

Bestämmelser om ikraftträdandet av denna lag utfärdas genom förordning av statsrådet.

Det som föreskrivs i 28 § 4 mom. i denna lag tillämpas på en sådan innehavare av en atomanläggning som berörs av atomansvarighet när denna lag träder i kraft, om innehavaren av atomanläggningen lämnar in en ansökan enligt 27 a § 2 mom. och även i övrigt förfar i enlighet med det momentet inom **tolv** månader från ikraftträdandet av denna lag.

2.

Lag

om ändring av en lag om ändring av atomansvarighetslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om ändring av atomansvarighetslagen (493/2005) 2 och 18 §, 20 § 2 mom., 23 § 1 mom., 29 § och 30 § 1 mom. som följer:

2 §

Genom förordning av statsrådet får det

1) föreskrivas att denna lag inte ska tillämpas på atombränsle eller radioaktiva produkter, om den risk för atomskada som är förbunden med bränslet eller produkterna är ringa på grund av små mängder, låg anrikningsgrad eller ringa radioaktivitet, och inte heller på atomanläggningar med endast sådan atomsubstans,

2) utfärdas närmare bestämmelser om under vilka förutsättningar denna lag inte tillämpas på sådant atombränsle, sådana radioaktiva produkter eller sådana atomanläggningar som avses i 1 punkten.

18 §

För innehavaren av en atomanläggning i Finland är ansvaret enligt denna lag obegränsat för atomskador som uppkommit i Finland till följd av en och samma atomolycka.

För innehavaren av en atomanläggning i Finland som används för energiproduktion är ansvaret enligt denna lag begränsat till högst 1,2 miljarder euro för atomskador som uppkommit någon annanstans än i Finland till följd av en och samma atomolycka. För innehavaren av en annan atomanläggning i Finland än en sådan som används för energiproduktion är ansvaret enligt denna lag begränsat till högst 250 miljoner euro för atomskador som uppkommit någon annanstans än i Finland till följd av en och samma atomolycka.

För atomskador som uppkommit under transport av atombränsle och andra atomsubstanser någon annanstans än i Finland är ansvaret begränsat till högst 80 miljoner euro. Av detta maximibelopp ersätts andra atomskador än skador på transportmedlet till ett belopp av högst 80 miljoner euro.

Maximibeloppet för anläggningsinnehavarens ansvar innefattar inte ränta på ersättningsbeloppet eller ersättning för rättegångskostnader.

20 §

Om det efter en inträffad atomolycka är sannolikt att nedsättning enligt 1 mom. visar sig nödvändig, har Finansinspektionen rätt att förordna att i ersättning tills vidare ska betalas endast en viss andel av den fulla ersättningen.

Betänkande EkUB 31/2021 rd

23 §

Innehavaren av en atomanläggning i Finland ska ha en av Finansinspektionen godkänd försäkring beträffande ansvaret för atomskada enligt denna lag eller motsvarande lagstiftning i en annan konventionsstat så att ansvaret enligt 18 § 1–3 mom. kan täckas upp till det maximibelopp som avses i 18 § 2 eller 3 mom.

— — — — —

29 §

Om den som enligt denna lag eller motsvarande lagstiftning i en annan konventionsstat är berättigad till ersättning av innehavaren av en atomanläggning i Finland visar att han eller hon inte kunnat få ut ersättningen enligt det i 18 § 2 och 3 mom. avsedda maximibeloppet för ansvaret av den försäkringsgivare som ingått försäkringsavtal med innehavaren av atomanläggningen, betalas den sålunda uteblivna ersättningen av statsmedel.

Statens ersättningsskyldighet enligt 1 mom. upphör då ersättning har betalats ur försäkringen och av statsmedel till ett belopp av sammanlagt 1,2 miljarder euro.

30 §

Om innehavaren av en i Finland eller i en annan stat som anslutit sig till tilläggskonventionen belägen atomanläggning vilken används för fredliga ändamål är ansvarig för en atomskada enligt Pariskonventionen, och en finsk domstol enligt artikel 13 i den konventionen, sådan den lyder ändrad genom det protokoll som upprättades i Paris den 12 februari 2004, är behörig att pröva ersättningsanspråk mot innehavaren, ska ersättningen, till den del den överstiger 1,2 miljarder euro, betalas av statsmedel, när atomskadan uppkommit

- 1) i Finland eller i en annan stat som anslutit sig till tilläggskonventionen,
 - 2) på eller ovanför havsområden utanför territorialhav tillhörande Finland eller en annan stat som anslutit sig till tilläggskonventionen och atomskadan tillfogas finska medborgare eller medborgare i en annan stat som anslutit sig till tilläggskonventionen,
 - 3) på eller ovanför havsområden utanför territorialhav tillhörande Finland eller en annan stat som anslutit sig till tilläggskonventionen, ombord på ett sådant fartyg eller luftfartyg som är registrerat i någon av de staterna eller på en konstgjord ö eller i en anläggning eller konstruktion som omfattas av någon av de staternas jurisdiktion, eller
 - 4) inom eller ovanför den ekonomiska zon som tillhör Finland eller en annan stat som anslutit sig till tilläggskonventionen, eller på någon av de staternas kontinentalsockel i samband med utvinning eller utforskning av naturtillgångarna inom den ekonomiska zonen eller på kontinentalsockeln.
- — — — —

Bestämmelser om ikraftträdandet av denna lag utfärdas genom förordning av statsrådet.

Ett sådant beslut om nedsättning av ansvarighetsbeloppet som fattats före ikraftträdandet av denna lag förblir i kraft. På en sådan ansökan om nedsättning av ansvarighetsbeloppet som har lämnats in före ikraftträdandet av denna lag tillämpas 18 § sådan den lyder i lag 581/2011.

— — — — —

Betänkande EkUB 31/2021 rd

Helsingfors 9.11.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Sanni Grahn-Laasonen saml
vice ordförande Hanna Kosonen cent
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Eeva Kalli cent
medlem Pia Kauma saml
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Sakari Puisto saf
medlem Minna Reijonen saf
medlem Janne Sankelo saml
medlem Joakim Strand sv
medlem Tuula Väättäinen sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Tenhunen.