

Ds 2007:51

# Ersättningsystem i samverkan

*– hantering av kommunernas kostnader i samband  
med naturkatastrofer, m.m.*



REGERINGSKANSLIET  
Försvarsdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/>

Tryckt av Edita Sverige AB  
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22880-7  
ISSN 0284-6012

# Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Den 21 februari 2007 beslutade försvarsministern om en översyn av katastrofersättning och av finansiering av stöd och hjälp till Sverige (Fö 2007:A). Utredningens huvuduppgifter har varit att dels lämna förslag på i vilken utsträckning staten bör ansvara för finansieringen av ersättningen till kommunerna vid stora olyckor och katastrofer och i vilken grad finansieringen bör ske på annat sätt, dels ta fram principer som grund för utformning av ett nytt system för ersättning.

Från och med den 12 mars 2007 förordnades departementsrådet Eva Hjortendal-Hellman som utredare. Den 30 mars 2007 förordnades departementssekreteraren Per Brandtell, departementssekreteraren Christian Ramstedt, kanslirådet Johan Sandberg, departementssekreteraren Eva Eklund och kanslirådet Angela Öst till att som experter ingå i en referensgrupp till utredningen.

Till sekreterare förordnades den 16 april 2007 Carl-Öije Segerlund. Den 8 oktober förordnades Philip Thörn som sekreterare till och med den 10 december 2007.

Enligt direktiven ska utredningen redovisa sitt arbete senast den 31 december 2007. Utredningen har tagit namnet Översyn av katastrofersättningssystemet till kommunerna.

Denna promemoria är resultatet av ett gemensamt arbete av sekretariatet och referensgruppen. Den är därför skriven i vi-form. Jag är dock ensam ansvarig för förslagen.

Utredningen överlämnar härmed sitt slutbetänkande.

Stockholm i december 2007

Eva Hjortendal-Hellman

/ Carl-Öje Segerlund  
Philip Thörn

# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>11</b>
<b>Definitioner</b> .....	<b>13</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>19</b>
<b>Summary</b> .....	<b>21</b>
<b>Författningsförändringar</b> .....	<b>23</b>
<b>1 Uppdraget</b> .....	<b>33</b>
1.1 Avgränsning .....	34
1.2 Genomförande .....	35
<b>2 Förslag till system för katastrofersättning till kommunerna</b> .....	<b>37</b>
2.1 Eventuella likviditetsproblem i kommunerna i samband med att Sverige får stöd och hjälp från andra länder .....	47
<b>3 Statens åtagande gentemot kommunerna</b> .....	<b>51</b>
3.1 Andra utredningar m.m. ....	51
3.2 Staten har ett åtagande.....	53

<b>4</b>	<b>Övergripande frågeställningar .....</b>	<b>57</b>
4.1	Principer att beakta .....	57
4.1.1	Finansieringsprincipen .....	57
4.1.2	Ansvarsprincipen .....	58
4.1.3	Likställighetsprincipen .....	59
4.1.4	Självkostnadsprincipen .....	59
4.1.5	Lokaliseringsprincipen.....	60
4.2	Principer för ett ersättningssystem.....	62
4.3	Vilka slag av kostnader ska kompenseras?.....	63
4.3.1	Infrastruktur .....	64
<b>5</b>	<b>Nuvarande former för ersättning och problem med dessa .....</b>	<b>71</b>
5.1	EU:s solidaritetsfond .....	73
<b>6</b>	<b>Statistik och intervjuer .....</b>	<b>77</b>
6.1	Statistik över ersättningar till kommuner i samband med naturkatastrofer.....	77
6.2	Intervjuer och hearing.....	80
<b>7</b>	<b>Överväganden av finansieringsformer .....</b>	<b>85</b>
7.1	Anslag .....	85
7.2	Fond.....	88
7.3	En solidarisk katastrofersättning utan försäkringsinslag .....	90
7.4	Polluter-pay-principen.....	93

7.5	Naturkatastrofförsäkring – försäkringsmarknaden.....	94
7.6	Naturkatastrofförsäkring – Kammarkollegiet .....	99
<b>8</b>	<b>Författningar och aktörer.....</b>	<b>103</b>
8.1	Lagar och förordningar.....	103
8.2	Aktörer .....	106
8.2.1	Regeringen .....	106
8.2.2	Statens räddningsverk.....	109
8.2.3	Krisberedskapsmyndigheten.....	110
8.2.4	En ny myndighet för säkerhet och beredskap .....	112
8.2.5	Jordbruksverket .....	113
8.2.6	Försvarsmakten.....	113
8.2.7	Kammarkollegiet.....	116
8.2.8	Länsstyrelserna .....	118
8.2.9	Kommuner .....	119
8.2.10	Försäkringsmarknaden.....	120
<b>9</b>	<b>Klimatförändringar, förebyggande arbete och katastrofersättning .....</b>	<b>127</b>
9.1	Konsekvenser av klimatförändringarna och extrema väderhändelser.....	127
9.2	Konsekvenser för kommunal verksamhet.....	131
9.3	Skadekostnader för kommuner till följd av klimatförändringarna .....	132
9.4	Länken mellan det förebyggande arbetet och katastrofersättning .....	133
<b>10</b>	<b>Internationellt.....</b>	<b>141</b>
10.1	Katastrofersättningssystem i andra länder .....	141
10.1.1	Norge.....	142

10.1.2	Storbritannien .....	143
10.1.3	Finland .....	146
10.1.4	Österrike .....	147
10.1.5	Danmark .....	148
10.1.6	Nederländerna .....	149
10.1.7	Frankrike .....	152
10.1.8	USA .....	153
<b>11</b>	<b>Näriliggande utredningar och jämförelser med andra områden .....</b>	<b>157</b>
11.1	Patientförsäkringen .....	157
11.2	Atomansvaret .....	159
11.2.1	Utdrag ur Översyn av atomansvaret, SOU 2006:43 .....	160
11.3	GMO-skador i naturen och miljöbalkens försäkringar .....	165
11.4	Förvaltningskommittén och utredningen om Översyn av stabsmyndigheter .....	167
<b>12</b>	<b>Ekonomiska konsekvenser .....</b>	<b>169</b>
<b>13</b>	<b>Situationer då personer har evakuerats till Sverige och det i samband därmed uppkommit kostnader för mottagande kommuner: överväganden och förslag .....</b>	<b>171</b>
13.1	Förslag: Regeringen tar även hänsyn till kommunens mottagningskostnader vid beslut om evakuering .....	171
13.2	Evakueringen från Libanon sommaren 2006 .....	174
13.2.1	Kostnaderna för mottagandet i samband med evakueringen från Libanon sommaren 2006 .....	174



13.3	Kommunernas ansvar .....	176
13.3.1	Situationen för de evakuerade.....	177
13.3.2	Situationen för mottagande kommuner .....	178
13.4	Individens ansvar.....	179
13.5	Statens ansvar att bistå svenskar vid kris- och katastrofsituationer utomlands (dir. 2007:45) .....	180
13.6	Fartygsförsäkring.....	181

## **Författningskommentar .....** 185

### **Bilagor**

<i>Bilaga 1</i>	Beslut om en översyn av katastrofersättning och finansiering av stöd och hjälp till Sverige (Fö 2007:A) .....	197
<i>Bilaga 2</i>	Riktlinjer för översyn av katastrofersättning och finansiering av stöd och hjälp till Sverige .....	199
<i>Bilaga 3</i>	Fallstudier .....	201
<i>Bilaga 4</i>	Regeringens ersättning till kommunerna för kostnader vid jordskred, översvämning och regnoväder 1996–2006 .....	215
<i>Bilaga 5</i>	Statens räddningsverks ersättning till kommunerna för räddningstjänstkostnader enligt räddningstjänstlagen (1986:1102) och lagen (2003:778) om skydd mot olyckor 1986–2006. (Statistik från Statens räddningsverk) .....	217
<i>Bilaga 6</i>	Bidrag till kommunerna från EU:s solidaritetsfond för kostnader orsakade av stormen Gudrun 2005. (Statistik från Statens jordbruksverk) .....	223

<i>Bilaga 7</i>	Karta över kommuner som erhållit ersättning från regeringen, Statens räddningsverk och EU:s solidaritetsfond för kostnader orsakade av naturkatastrofer 1996–2006 .....	227
<i>Bilaga 8</i>	Anslagsutveckling för anslaget 7:e Ersättning för räddningstjänst m.m. som Statens räddningsverk ansvarar för 1997–2007. (Statistik från Statens räddningsverk) .....	229
<i>Bilaga 9</i>	Utgiftsområden som omfattas av vårt förslag om katastrofersättning till kommunerna .....	231
<i>Bilaga 10</i>	Litteraturförteckning .....	233

# Förkortningar

BNI	Bruttonationalinkomst
EEA	European Environment Agency
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
Jordbruksverket	Statens jordbruksverk
KBM	Krisberedskapsmyndigheten
KL	Kommunallagen
KS	Klimat- och sårbarhetsutredningen
LÖF	Landstingens Ömsesidiga Försäkringsbolag
PBL	Plan- och bygglagen
Räddningsverket	Statens räddningsverk, SRV. (Samtliga beteckningar används i betänkandet)
SDR	Särskilda dragningsrätter
SGI	Statens geotekniska institut
SGU	Statens geologiska undersökning
UN/ISDR	United Nations/International Strategy for Disaster Reduction
UO	Utgiftsområde
VA	Vatten och avlopp



# Definitioner

I uppdragets riktlinjer sägs att utredningen ska lämna förslag på i vilken utsträckning staten bör ansvara för finansieringen av ersättningen till kommunerna vid stora olyckor och katastrofer.

Stora olyckor och katastrofer är vardagliga ord på det som samhället kan utsättas för. Hur bör dessa begrepp definieras?

## **Olycka**

Enligt betänkandet Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och Skydda (SOU 1998:59) är en olycka en plötslig händelse som har skadlig inverkan på människors liv och hälsa, miljö eller egendom. Händelsen kan bero på naturföreteelser eller på människors handlande eller underlåtenhet att handla.

Olycka definieras i rapporten Reformerad räddningstjänstlagstiftning (SOU 2002:10 ) enligt följande:

Med olyckor avses plötsligt inträffade händelser som har medfört eller kan befaras medföra skada. Dit räknas händelser som beror på företeelser i naturen eller som inträffar utan människors handlande. Som olyckor räknas också händelser som beror på människors handlande eller underlåtenhet att handla. Exempel på olyckor är bränder, explosioner, skred, ras översvämningar, oväder och utflöden av skadliga ämnen.

Sammanfattningsvis så är definition av en olycka att

- det ska röra sig om en plötslig händelse
- den ska resultera eller kunna resultera i skada på liv, hälsa, miljö eller egendom
- den ska vara oavsiktlig.

### **Katastrof**

Vad är då en katastrof?

Enligt rapporter från FN (UN/ISDR, 2004) och EEA (EEA, 2005) definieras katastrof på följande sätt.

En allvarlig påverkan på samhället som orsakar omfattande, materiella, ekonomiska och miljöfarliga förluster, vilka överstiger samhällets möjligheter att hantera situationen med egna resurser (översättning av M Johansson, Statens räddningsverk, 2005). Den intuitiva definitionen av en katastrof skulle kunna vara en stor olycka, men i praktiken används detta mycket sällan. En skillnad är att kravet på liten tidsram som i allmänhet finns i definitioner av olyckor är borttagen från katastrofer eftersom många skeenden som lämpligen bör benämnas katastrofer utvecklas under lång tid (t.ex. HIV/AIDS-epidemin). När det gäller konsekvenser är dock intuitionen rimlig; en katastrof har allvarligare konsekvenser än en olycka. Dessa måste till och med utmana eller överstiga samhällets möjligheter att hantera situationen. Detta gör naturligtvis att gränsen för en katastrof är starkt beroende av samhällets förmåga (Erfarenheter av naturkatastrofer, M Johansson, SRV 2004).

### **Olycka, svår påfrestning och extraordinär händelse**

De senaste årens händelser visar att gränsen mellan en olycka, allvarlig kris och en svår påfrestning blir allt mer diffus (En strategi för Sveriges säkerhet – Försvarsberedningens förslag till reformer, Ds 2006:1).

Med begreppet extraordinär händelse avses händelser av mindre geografisk omfattning, där en kommun eller ett landsting, eller ett par grannkommuner, har drabbats av en kris. Det är händelser som ligger mellan normaltillstånd och höjd beredskap. En extraordinär händelse kan undantagsvis utgöra en svår påfrestning på samhället i fred. (prop. 2001/02:184 Extraordinära händelser i kommuner och landsting.)

Begreppet svåra påfrestningar på samhället i fred har använts sedan regeringens proposition Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (prop. 1996/97:11) lades fram. Begreppet har framför allt tillämpats i planeringen av förberedande och förebyggande åtgärder. Med en svår påfrestning ses inte en särskild händelse i sig, utan ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller eskalerar till att omfatta flera delar av samhället. Tillståndet är av en sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och kräver att insatser från flera olika myndigheter och aktörer samordnas för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna. Även begreppet extraordinära händelser används för att beskriva mycket svåra situationer. I lagen (2006:544) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting anges att en extraordinär händelse avser en situation som avviker från det normala och innebär allvarlig störning eller överhängande risk för sådana i viktiga samhällsfunktioner. Regeringen anser att begreppet extraordinära händelser i fortsättningen bör användas som ett samlingsbegrepp inkluderande allvarliga störningar i samhällsviktiga funktioner och svåra påfrestningar (prop. 2005/06:133 Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle).

## Natur

Vårt uppdrag har under utredningsarbetet förtydligats till att, i likhet med Försvarsutskottets betänkande (2004/05:FöU8), gälla enbart för stora naturolyckor eller naturkatastrofer.

Naturolyckor/katastrofer kan definieras enligt följande

- Naturliga processer eller fenomen som inträffar i biosfären och som kan orsaka skador (UN/ISDR, 2005, översatt av M Johansson 2005, SRV).
- Våldsamt, oväntad och destruktiv förändring i miljön som inte är orsakad av mänsklig aktivitet på grund av fenomen som översvämningar, jordbävningar och stormar (EEA, 2005, översatt av M Johansson 2005, SRV).

FN<sup>1</sup> delar in de naturfenomen som kan orsaka olyckor/katastrofer i tre huvudgrupper med olika ursprung och definierar sedan dessa var för sig. (UN/ISDR, 2006-0)

#### *Geologisk*

Jordbävningar, tsunamis, vulkanutbrott,  
Jordskred, stenras, laviner och slamström

#### *Hydrometeorologisk*

Översvämningar, cykloner, tornados, snöstormar  
Åskväder  
Torka, Värmeböljor  
Skogsbränder  
Ökenspridning

#### *Biologisk*

Epidemier  
Smittsamma djur- och växtsjukdomar  
Angrepp av skadeinsekter

---

<sup>1</sup> [www.srv.se](http://www.srv.se)



EU<sup>2</sup> anger följande händelser som möjliga orsaker till naturkatastrofer (European Commission, 1999, översättning från Andersson & Kinnert 2001)

Laviner  
Stormar och tornados  
Skogsbränder  
Jordbävningar, vulkanutbrott och skred  
Dammbrott, översvämningar och flodvågor  
Torka  
Värmeböljor

En tydlig skillnad mellan de olika definitionerna är att EU räknar dammbrott som en naturkatastrof, något som FN (i alla fall explicit) inte gör.

FN inkluderar epidemier i sin definition, något som EU inte gör. Angrepp av mikroorganismer kan ses som naturliga processer, ej orsakade av mänsklig aktivitet (biologiska vapen och liknande undantaget).

### **Hur tolkar utredningen begreppen stor olycka och katastrof?**

Vi menar med stor olycka eller katastrof det som här ovan betecknas som extraordinär händelse. Vi vill inte införa fler begrepp än vad som redan finns. En gemensam begreppsapparat är väsentlig vid hantering av kriser (prop. 2005/06:133 Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle).

Med extraordinär händelse avses i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 1 kap. 4 §, en sådan händelse som avviker från det normala, innebärande en allvarlig

---

<sup>2</sup> www.srv.se

störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.

För att det föreslagna ersättningssystemet ska träda i kraft krävs, att det handlar om en extraordinär händelse som har samband med naturen. Med sådana händelser menar vi någon form av följande

Laviner

Stormar och tornados

Skogsbränder

Jordbävningar, vulkanutbrott, ras, skred och erosion

Dambrott, översvämningar och flodvågor

Torka

Värmeböljor

I stormar inkluderar vi snöstormar och ymniga snöfall.

Det föreslagna ersättningssystemet bygger således dels på att det ska vara en extraordinär händelse, dels EU:s förteckning över möjliga orsaker till naturkatastrofer med vissa preciseringar, dels på beloppsgränser för självrisk och ersättningsnivåer (se förslagsavsnittet). Vad gäller jordbävningar och vulkanutbrott är det naturligtvis inte sannolikt för svenska förhållanden, kanske inte heller, under överskådlig tid, torka eller värmeböljor.

Fortsättningsvis används ibland beteckningen naturkatastrof även för stor naturolycka.

# Sammanfattning

Utredningen hade till uppdrag att göra en översyn av systemet med statlig ersättning till kommunerna i samband med stora olyckor och katastrofer. I uppdraget ingick också att se över situationer i de fall Sverige får internationellt stöd.

Enligt riktlinjerna skulle utredningen lämna förslag om i vilken utsträckning staten bör ansvara för finansieringen av ersättningen till kommunerna. Utredningen skulle dels utvärdera de nuvarande formerna för ersättning, dels att ta fram principer som grund för utformningen av ett nytt system. Förslag skulle lämnas på vilka utgiftsområden som bör omfattas av det nya systemet. Utredningen skulle överväga finansiering via en gemensam fond som skulle kunna baseras på principen om ömsesidig försäkring. I uppdraget ingick även att undersöka likviditetsproblemen vid situationer då Sverige får stöd och hjälp från andra länder samt när personer evakueras till Sverige.

De nuvarande formerna för ersättning innebär att kommunerna endast har rätt att söka ersättning för räddningstjänstkostnader som går att hänföra direkt till räddningsinsatsen. Övriga kostnader som hör till händelsen ersätts inte. Ett antal kommuner har dock, under en kortare period, fått ersättning från regeringen för kostnader som uppkommit i samband med översvämningar, m.m.

Klimatförändringarna förväntas medföra att antalet naturkatastrofer kommer att öka och att effekterna av dem blir större. Samtidigt blir samhället allt mer sårbart, i takt med den tekniska utvecklingen. För att samhället effektivt ska kunna minimera skadeverkan till följd av naturkatastrofer krävs en helhetssyn på

förebyggande åtgärder och på ersättningsfrågor efter naturkatastrofer. Utredningen omfattar enbart katastrofer orsakade av naturhändelser.

Utredningen föreslår ett riskfinansieringssystem för katastrofersättning till kommunerna. Systemet består av tre nivåer. Den första nivån omfattar kostnader som en kommun själv kan bära. Den andra nivån utgörs av en för kommunerna obligatorisk katastrofförsäkring, vilken administreras av Kammarkollegiet. Den tredje nivån omfattar kostnader av sådan dignitet att staten träder in. Försäkringslösningen innebär att kommunerna har ett gemensamt ansvar för systemet. De finansierar solidariskt försäkringen medan staten, i form av Kammarkollegiet, administrerar den. Redan nu administrerar kollegiet ett antal försäkringar för i första hand myndigheterna under regeringen. För att uppnå maximal riskfördelning föreslås katastrofförsäkringen för kommunerna bli obligatorisk. Försäkringen föreslås omfatta en kommuns faktiska merkostnader för att upprätthålla den kommunala servicen till medborgarna i samband med en naturkatastrof (t.ex. kostnader för återställande av infrastruktur) samt merkostnader för räddningstjänst och andra insatser. De delar av kommunernas infrastruktur som tillhandahålls i konkurrens med privata marknadsaktörer (t.ex. el, fjärrvärme och bredband) omfattas inte av försäkringen.

Situationer då personer evakueras till Sverige föreslås inte ingå i försäkringslösningen. Utredningen anser det rimligt att regeringen i samband med eventuella evakueringsbeslut i framtiden även står för uppkomna kommunala kostnader.

# Summary

The remit of the Inquiry was to review the system of central government compensation to municipalities in connection with major accidents and disasters. The remit also included reviewing situations in cases where Sweden receives international support.

Under the guidelines the Inquiry was to put forward proposals as to the extent to which central government should be responsible for funding the compensation. The Inquiry was to both evaluate the present forms of compensation and draw up principles for designing a new system. A proposal was to be submitted as to which expenditure areas should be included in the new system. The Inquiry was to consider financing via a common fund which could be based on the mutual insurance principle. The remit also included investigating liquidity problems in situations where Sweden receives financial support from other countries and when people are evacuated to Sweden.

The current forms of compensation mean that the municipalities are only entitled to apply for compensation for costs of rescue services directly attributable to the rescue operation. Other costs associated with the event are not compensated. A number of municipalities have, however, received compensation from central government for a short period for costs arising in connection with flooding etc.

Climate changes are expected to cause an increase in the number of natural disasters and an increase in the impact they have. At the same time society is becoming increasingly vulnerable, in pace with technological development. To enable public authorities to effectively minimise the harmful

consequences of natural disasters a holistic view is required, encompassing both preventive measures and issues of compensation after natural disasters. The Inquiry only covers natural disasters.

The Inquiry proposes a system of risk financing for disaster compensation to municipalities. The system consists of three levels. The first level concerns costs that a municipality itself can bear. The second level consists of a mandatory disaster insurance scheme, to be administered by the Legal, Financial and Administrative Services Agency. The third level concerns costs of such a magnitude that central government becomes involved. The insurance solution means that municipalities have joint responsibility for the system. They finance the insurance scheme jointly and severally while central government, in the form of the Legal, Financial and Administrative Services Agency, administers it. The Agency already administers a number of insurance schemes, primarily for agencies under the Government. It is proposed that the disaster insurance for the municipalities be mandatory, in order to achieve maximum spread of risk. It is proposed that the insurance scheme cover a municipality's actual additional costs of maintaining municipal services to citizens in connection with a natural disaster (for example costs of restoring infrastructure) as well as additional costs for rescue services and other operations. The parts of municipal infrastructure that are provided in competition with private market actors (such as electricity, district heating and broadband) are not covered by the insurance scheme.

It is proposed that situations in which people are evacuated to Sweden will not be included in the insurance solution. The Inquiry believe that it is reasonable that the Government, in connection with any future evacuation decisions, should also defray any municipal costs that arise.

# Författningsförändringar

Vi har studerat två typer av författningsförändringar:

- Regleringen av naturkatastrofersättningen införs i lagen (2003:778) och i förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.
- Regleringen görs i en särskild lag och en särskild förordning.

Vi tar inte ställning till i vilken form författningsförändringen bör ske, utan lämnar alternativa förslag.

## **1 Alternativ 1: Ändringar i lagen och förordningen om skydd mot olyckor**

### **1.1 Lag om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor;**

utfärdad den

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

*dels* att 7 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas en ny paragraf, 7 kap. 3 a §, samt närmast före 7 kap 3 § en ny rubrik av följande lydelse.

**7 kap.****Naturkatastrofförsäkring**

**3 §** För finansiering av kommunernas kostnader för naturkatastrofer ska det finnas en av kommunerna gemensamt finansierad naturkatastrofförsäkring. Med en naturkatastrof avses en plötslig och oförutsedd av naturen orsakad händelse som föranleder insatser av den kommunala räddningstjänsten och medför betydande kostnader för kommunen. En skogsbrand anses som en naturkatastrof oavsett orsak.

Försäkringen ska administreras av den myndighet regeringen bestämmer. Varje kommun ska teckna försäkringen genom att betala en årlig avgift till myndigheten.

Vid varje händelse ska försäkringen ersätta en kommuns kostnader upp till ett visst av regeringen bestämt maximibelopp med avdrag för kommunens självrisk. Om en kommuns kostnader för en händelse överstiger maximibeloppet i försäkringen, ersätts kommunen för de överskjutande kostnaderna av staten.

Föreskrifter om hur självrisken och den årliga avgiften ska beräknas samt närmare föreskrifter om vilka slags händelser som ska omfattas av försäkringen och vilka slags kostnader som ska ersättas, meddelas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer.

**3 a §** För naturkatastrofförsäkringen ska det finnas ett försäkringsråd med uppgift att stödja den myndighet som avses i 3 § i arbetet med försäkringen. Föreskrifter om rådets sammansättning och verksamhet meddelas av regeringen.

---

Denna lag träder i kraft den



## 1.2 Förordning om ändring i förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor;

utfärdad den

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor

*dels* att 7 kap. 2 och 3 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det närmast före 7 kap. 2 § ska införas en ny rubrik av följande lydelse.

### 7 kap.

#### Naturkatastrofförsäkring

2 § Naturkatastrofförsäkringen enligt 7 kap. 3 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor administreras av Kammarkollegiet.

Maximibeloppet i försäkringen är femtusen prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring för det år då naturkatastrofen inträffade.

Självriskens i försäkringen utgörs av en fast del, grundsjälvriskens, och en rörlig del, den rörliga självriskens. Varje kommun får bestämma sin grundsjälvrisk. Den får inte vara lägre än ett belopp som motsvarar 75 prisbasbelopp och inte högre än 1 200 prisbasbelopp enligt andra stycket. Kommuner med färre än 10 000 invånare kan få välja en ännu lägre grundsjälvrisk. Om en kommun under ett kalenderår drabbas av fler än en skada över grundsjälvriskens, skall endast en grundsjälvrisk tillämpas vid bestämmandet av ersättningen till kommunen. Den rörliga självriskens är 2 procent av den inom maximibeloppet ersättningsbara kostnaden över grundsjälvriskens.

Den årliga avgiften (premien) baseras för varje kommun på antalet kommuninvånare och på den av kommunen bestämda grundsjälvriskens, varvid en högre grundsjälvrisk leder till en lägre avgift per kommuninvånare.

Försäkringen omfattar översvämning, stormskada, skred, ras, erosion och liknande naturorsakade händelser samt torka, värmebölja och skogsbrand. Vid en sådan händelse ersätter försäkringen kommunens merkostnader för räddningstjänst, kommunens övriga merkostnader för att upprätthålla servicen till kommuninvånarna samt kostnader för att återställa skadad egendom som kommunen svarar för i fråga om vägar, gator, broar, tunnlar, kajer och allmänna platser samt anläggningar för vatten och avlopp. Försäkringen ersätter inte kostnader som täcks eller skulle ha kunnat täckas av annan försäkring och inte heller kostnader som överstiger det maximala ersättningsbeloppet i en sådan försäkring.

Försäkringen omfattar inte kommunens skadeståndsansvar.

Kammarkollegiet ska utarbeta närmare föreskrifter om försäkringen i form av försäkringsvillkor. Kollegiet ska därvid samråda med organisationen Sveriges Kommuner och Landsting. Försäkringsvillkoren och ändringar i dem ska fastställas av regeringen.

Statens ansvar för kostnader som överstiger maximibeloppet i försäkringen omfattar endast sådana slags kostnader som är ersättningsbara enligt försäkringsvillkoren.

**3 §** Försäkringsrådet enligt 7 kap. 3 a § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor finns hos Kammarkollegiet och består av högst sex ledamöter. Kollegiets generaldirektör ingår i rådet och är dess ordförande. En av de övriga ledamöterna företräder kollegiet, två ledamöter företräder organisationen Sveriges Kommuner och Landsting och övriga ledamöter företräder Statens räddningsverk respektive Krisberedskapsmyndigheten eller den myndighet som trätt i de båda sistnämndas ställe.

Rådet ska sammanträda minst en gång om året och i övrigt på anmodan av Kammarkollegiet eller på begäran av en ledamot.

Andra ledamöter i rådet än Kammarkollegiets generaldirektör utses av regeringen för en bestämd tid.

---

Denna förordning träder i kraft den

## **2 Alternativ 2: Fristående författningsreglering**

### **2.1 Lag om ersättning till kommunerna vid naturkatastrofer**

utfärdad den

Enligt riksdagens beslut föreskrivs följande.

**1 §** Bestämmelserna i denna lag syftar till att skapa ett ekonomiskt skydd för kommunerna i fråga om sådana särskilda kostnader som kan åsamkas en eller flera kommuner i samband med en naturkatastrof.

**2 §** Med en naturkatastrof avses en plötslig och oförutsedd av naturen orsakad händelse som föranleder insatser av den kommunala räddningstjänsten och medför betydande kostnader för kommunen. En skogsbrand anses som en naturkatastrof oavsett orsak.

**3 §** För finansiering av kommunernas kostnader för naturkatastrofer ska det finnas en av kommunerna gemensamt finansierad naturkatastrofförsäkring. Försäkringen administreras av den myndighet regeringen bestämmer. Varje kommun ska teckna försäkringen genom att betala en årlig avgift till myndigheten.

Vid varje händelse ersätter försäkringen en kommuns kostnader upp till ett visst av regeringen bestämt maximibelopp med avdrag för kommunens självrisk.

4 § Om en kommuns kostnader för en händelse överstiger maximibeloppet i försäkringen, ersätts kommunen för de överskjutande kostnaderna av staten.

5 § För försäkringen ska det finnas ett försäkringsråd med uppgift att stödja den myndighet som nämns i 3 § i arbetet med försäkringen. Föreskrifter om rådets sammansättning och verksamhet meddelas av regeringen.

6 § Föreskrifter om hur självriskan och den årliga avgiften i försäkringen ska beräknas samt närmare föreskrifter om vilka slags händelser som ska omfattas av försäkringen och vilka slags kostnader som ska ersättas, meddelas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer.

---

Denna lag träder i kraft den

## **2.2 Förordning om ersättning till kommunerna vid naturkatastrofer;**

utfärdad den

Regeringen föreskriver följande.

1 § Denna förordning innehåller föreskrifter som ansluter till vad som föreskrivs i lagen (2008:x) om ersättning till kommunerna vid naturkatastrofer.

2 § Naturkatastrofförsäkringen administreras av Kammarkollegiet.

3 § Maximibeloppet i försäkringen är femtusen prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring för det år då naturkatastrofen inträffade.

4 § Självrisken i försäkringen utgörs av en fast del, grundsjälvrisk, och en rörlig del, den rörliga självrisken. Varje kommun får bestämma sin grundsjälvrisk. Den får inte vara lägre än ett belopp som motsvarar 75 prisbasbelopp och inte högre än 1 200 prisbasbelopp enligt 3 §. Kommuner med färre än 10 000 invånare kan få välja en ännu lägre grundsjälvrisk. Om en kommun under ett kalenderår drabbas av fler än en skada över grundsjälvrisk, ska endast en grundsjälvrisk tillämpas vid bestämmandet av ersättningen till kommunen. Den rörliga självrisken är 2 procent av den inom maximibeloppet ersättningsbara kostnaden över grundsjälvrisk.

5 § Den årliga avgiften (premien) i försäkringen baseras för varje kommun på antalet kommuninvånare och på den av kommunen bestämda grundsjälvrisk, varvid en högre grundsjälvrisk leder till en lägre avgift per kommuninvånare.

6 § Försäkringen omfattar översvämning, stormskada, skred, ras, erosion och liknande naturorsakade händelser, samt torka, vämebölja och skogsbrand. Vid en sådan händelse ersätter försäkringen kommunens merkostnader för räddningstjänst, kommunens övriga merkostnader för att upprätthålla servicen till kommuninvånarna samt kostnader för att återställa skadad egendom som kommunen svarar för i fråga om vägar, gator, broar, tunnlar, kajer och allmänna platser samt anläggningar för vatten och avlopp.

Försäkringen ersätter inte kostnader som täcks eller skulle ha kunnat täckas av annan försäkring och inte heller kostnader som överstiger det maximala ersättningsbeloppet i en sådan försäkring.

Försäkringen omfattar inte kommunens skadeståndsansvar.

7 § Kammarkollegiet ska utarbeta närmare föreskrifter om försäkringen i form av försäkringsvillkor. Kollegiet ska därvid samråda med organisationen Sveriges Kommuner och Landsting.

Försäkringsvillkoren och ändringar i dem ska fastställas av regeringen.

8 § Statens ansvar för kostnader som överstiger maximibeloppet i försäkringen omfattar endast sådana slags kostnader som är ersättningsbara enligt försäkringsvillkoren.

9 § Försäkringsrådet enligt 5 § lagen (2008:x) om ersättning till kommunerna vid naturkatastrofer består av högst sex ledamöter. Kammarkollegiets generaldirektör ingår i rådet och är dess ordförande. En av de övriga ledamöterna företräder kollegiet, två ledamöter företräder organisationen Sveriges Kommuner och Landsting och övriga ledamöter företräder Statens räddningsverk respektive Krisberedskapsmyndigheten eller den myndighet som trätt i de bådas sistnämndas ställe.

Rådet ska sammanträda minst en gång om året och i övrigt på anmodan av Kammarkollegiet eller på begäran av en ledamot.

Andra ledamöter i rådet än Kammarkollegiets generaldirektör utses av regeringen för en bestämd tid.

---

Denna förordning träder i kraft den

### 3 Ändring i Kammarkollegiets instruktion

#### 3.1 Förordning om ändring i förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet;

utfärdad den

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet att 1 § ska ha följande lydelse.

1 § Kammarkollegiet har till uppgift att tillhandahålla service inom det statliga området, främst avseende ekonomi, juridik, kapitalförvaltning, riskhantering och administration.

Kammarkollegiet har vidare enligt vad som föreskrivs här eller i någon annan författning uppgifter bland annat avseende miljö- rätt, stiftelserätt, Sveriges indelning, registrering av trossamfund, fastställande av avgiftssatser inom begravningsområdet, fastställande av resegarantier och auktorisation av tolkar och översättare.

Kammarkollegiet bevakar Allmänna arvsfondens rätt till arv och förvaltar fondens kapital.

Kammarkollegiet svarar för administrationen av den kommunala naturkatastrofförsäkringen enligt 7 kap. 3 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor/lagen (2008:x) om ersättning till kommunerna vid naturkatastrofer.





# 1 Uppdraget

Försvarsministerns uppdrag till föreliggande utredning innehåller följande punkter. Utredningen ska:

- lämna förslag om i vilken utsträckning staten bör ansvara för finansieringen av ersättningen till kommunerna vid stora olyckor och katastrofer och i vilken grad finansieringen bör ske på annat sätt.
- Utvärdera nuvarande former för ersättning.
- Ta fram principer som grund för utformning av ett nytt system för ersättning till kommuner för deras kostnader i samband med stora olyckor och katastrofer.
- lämna förslag på vilka utgiftsområden som bör omfattas och hur ett nationellt ersättningsystem ska utformas.
- Överväga om det ska finnas ett enda eller flera olika ersättningsystem beroende på situationens karaktär och med tillämpning av ansvarsprincipen.
- Ersättningsystemet ska även avse situationer då Sverige får stöd och hjälp från andra länder och hur ev. likviditetsproblem för kommunerna då ska kunna lösas samt situationer då personer har evakuerats till Sverige och det i samband därmed uppkommit kostnader för mottagande kommuner.
- Överväga finansiering via en gemensam fond för kommuner som kan baseras på ömsesidig försäkring.

Bakgrunden till denna översyn är ett uttalande av riksdagen<sup>1</sup> i vilket man givit regeringen till känna att regeringen bör utreda möjligheten till kompensation för de stora ekonomiska förluster som orsakades av stormen i södra Sverige den 8–9 januari 2005. Av riksdagens uttalade framgår att regelverket bör vara tydligare när det gäller statens ekonomiska ansvar vid stora katastrofer och att det på sikt bör övervägas om ett nationellt katastrof-konto ska inrättas för att hjälpa drabbade kommuner. Riksdagen vill kargöra att katastrofdrabbade kommuner bör ha en möjlighet till ekonomiskt stöd från staten.

I Regeringskansliet övervägdes frågan om den av riksdagen beställda utredning skulle genomföras inom ramen för Klimat- och sårbarhetsutredningen (dir. 2005:80). Detta ansågs inte vara lämpligt, utan i stället tillsattes denna utredning inom Försvarsdepartementet.

## 1.1 Avgränsning

Av riksdagens uttalande och av handläggningen inom Regeringskansliet framgår att det i första hand är katastrofer orsakade av naturhändelser som riksdagen avser. Denna huvudinriktning har också poängterats i samband med de kontakter som vi har haft inom Försvarsdepartementet.

Det förslag till system för katastrofersättning som vi lägger fram är därmed primärt inriktat på naturkatastrofer. Men redan här bör understrykas att systemet, utan några större ändringar, är tillämpligt även på andra typer av katastrofer och stora olyckor. I utredningsarbetet har också viss hänsyn tagits till dessa andra slag av katastrofer. Sålunda besöktes Göteborg för att bland annat få information om den stora branden i ett diskotek 1998.

För att klargöra uppdragets omfattning tydliggör vi nedan de punkter som inte ingår i utredningen:

---

<sup>1</sup> Bet. 2004/05:FöU08, rskr. 2004/05:214.

- räddningsinsats och sanering med anledning av utflöde i vatten av olja eller andra skadliga ämnen (7 kap. 2 § LSO)
- ersättning till privatpersoner (dvs. inte heller ersättning för enskilda vägar) eller ersättning för byggnader och skog som kommuner äger
- landstingens verksamheter. Sveriges Kommuner och Landsting framförde i samband med beslutet om utredningens uppdrag att landstingen borde inkluderas i uppdraget. Detta motsatte sig Regeringskansliet eftersom landstingen inte omfattades av riksdagens uttalande. Att vissa landsting kan ha likartade problem som kommunerna visar inte minst Stockholms läns landstings kollektivtrafik på. Eftersom det inte ingår i vår utrednings uppdrag, kan vi bara här påtala de problem som kan uppstå och som eventuellt kan behöva studeras i en utredning av likartat slag som rör landstingens verksamhet. Som vi ser det är det inte omöjligt att diskutera ett snarligt system för landstingen.
- ersättning till statliga myndigheter eller andra aktörer
- finansieringsfrågor när Sverige ger hjälp till andra länder.

## 1.2 Genomförande

Till utredningen har knutits en referensgrupp bestående av representanter för Finansdepartementet, Försvarsdepartementet respektive Socialdepartementet. Protokollförda sammanträden har hållits en gång per månad.

Utredningen har också haft månatliga avstämningsmöten med Sveriges Kommuner och Landsting.

För att skaffa konkret kunskap om de kommunala erfarenheterna, har utredningen genomfört intervjuer med företrädare för följande kommuner: Arvika, Gävle, Göteborg, Lilla Edet, Ljungby, Mellerud, Sigtuna, Stockholm, Sundsvall, Trosa och Ånge.

En hearing genomfördes den 15 augusti 2007 med representanter för kommuner, länsstyrelser och centrala myndigheter m.fl. Deltagande kommuner var Alvesta, Härryda, Jönköping, Karlstad, Kristianstad, Stockholm och Värnamo. Representerade länsstyrelser var Kronoberg, Stockholm, Värmland, Västerbotten och Västra Götaland. Dessutom medverkade företrädare för Krisberedskapsmyndigheten, Räddningsverket, Socialstyrelsen, Klimat- och sårbarhetsutredningen, Sveriges Kommuner och Landsting samt Sveriges Försäkringsförbund.

Ett stort antal kontakter har vi också haft med försäkringsbranschen: direktförsäkringsbolag, återförsäkringsbolag, branschorganisationer och kommunala captives.

Vi har dessutom deltagit i ett antal seminarier arrangerade av externa aktörer, bl.a. med länens försvarsdirektörer (motsv.), med försäkringsbolag samt med kommuner.

## 2 Förslag till system för katastrofersättning till kommunerna

*Katastrofersättningssystemet ska vara ett sammanhållet system, särskilt inriktat mot stora naturolyckor och naturkatastrofer*

Vi föreslår ett riskfinansieringssystem för katastrofersättning till kommunerna som består av tre nivåer. Den första (understa) nivån, självrisknivån, omfattar kostnader som en kommun själv kan bära. Den andra nivån, en *katastrofförsäkring* administrerad av Kammarkollegiet, omfattar kostnader i spannet mellan självrisknivån och den översta, *statliga nivån*. Hela systemet kan beskrivas med hjälp av följande figur:

	Finansiering	Händelsens storlek/omfattning
EU:s solidaritetsfond	Statlig ersättning utanför den obligatoriska katastrofförsäkringen. Gäller för kostnader över 200 miljoner kronor per kommun och händelse.	”NATIONELL KATASTROF”
	Obligatorisk katastrofförsäkring för kommuner, administrerad av Kammarkollegiet.  Gäller i spannet mellan vald självrisk och 200 miljoner kronor per kommun och händelse.  Kommunerna har en rörlig självrisk i procent av ersättningsbara kostnader per händelse.	”KOMMUNAL KATASTROF”
	Av kommunen vald grundsälvrisk per händelse i spannet 3-50 miljoner kronor.	”FÖR KOMMUNEN HANTERBARA HÄNDELSE/KOSTNADER”

Det bör understrykas att den föreslagna modellen i första hand ska ses som en ram och struktur för hur ett ersättningsystem bör utformas. Det är inte rimligt att i vår utredning detaljutforma systemet beroende på alla de osäkerheter som kännetecknar naturkatastrofer, bl. a. vad gäller intensitet och frekvens av framtida naturfenomen. Den konkreta lösningen måste säkert kalibreras, specificeras och justeras innan den fungerar helt tillfredställande. Ett första steg blir att utarbeta och fastställa väl fungerande försäkringsvillkor. Dessutom föreslår vi att den konkreta lösningen följs upp när den varit i drift i ett antal år.

Trots dessa osäkerheter söker vi i den följande texten, så långt möjligt, konkretisera modellen i form av nivåer och belopp. Dessa ska dock i första hand ses som exempel, inte på exakta slutgiltiga lösningar. Fler överväganden avseende en naturkatastrofförsäkring administrerad av Kammarkollegiet återfinns i kapitel 7 Överväganden av finansieringsformer.

### Beskrivning av systemet

Hela systemet kan alltså betecknas som ett riskfinansierings-system och innehåller en försäkringslösning i fråga om den nivå som i figuren ovan betecknas "kommunal försäkring". Försäkringslösningen innebär att man ser kommunerna som ett försäkringstagarkollektiv och att försäkringen ur kommunernas synvinkel har två funktioner; en riskfinansieringsfunktion och en riskutjämningsfunktion. Sett över tiden är det alltså kommunerna själva som solidariskt får finansiera försäkringen, medan Kammarkollegiets roll enbart är att administrera densamma. Försäkringen bygger på samma principer som de som gäller för det s.k. statliga försäkringssystemet (det är ekonomiskt fördelaktigare för staten som koncern att behålla de risker man har finansiell förmåga att bära inom koncernen, än att de myndigheter som ingår i koncernen köper externa försäkringar), där kollegiet administrerar ett antal försäkringar för i första hand myndigheterna under regeringen. I det statliga systemet är vissa försäkringar obligatoriska och andra frivilliga. Katastrofförsäkringen för kommunerna föreslås bli obligatorisk.

Det maximala ersättningsbeloppet från katastrofförsäkringen, 200 miljoner kronor, är fast, medan kommunerna får välja sin grundsjälvrisk i spannet 3–50 miljoner kronor. Kommuner med färre än 10 000 invånare kan få välja en ännu lägre självrisk. Grundsjälvrisken ska vara tillräckligt hög för att motivera den enskilda kommunen till att förebygga naturskador. Ju högre grundsjälvrisk en kommun väljer, desto lägre blir årspremien. Oavsett hur höga en kommuns kostnader för en inträffad

händelse blir, ersätter försäkringen inte kostnaderna under den valda grundsjälvriskens. Grundsjälvriskens tillämpas bara en gång per kalenderår, oavsett antalet händelser vars kostnader det året överstiger grundsjälvriskens.

Den enskilda kommunen kan tillsammans med andra kommuner, genom ett kommunalförbund, sköta de åtaganden som åvilar dem inom räddningstjänstområdet. Hur självriskens ska bedömas i dessa fall får klargöras i försäkringsvillkoren.

Vi föreslår att kommunerna även har en rörlig självrisk på 2–5 procent av de ersättningsbara kostnaderna mellan den valda grundsjälvriskens och 200 miljoner kronor. I föreslagna författningar med kommentarer utgår vi från 2 procent.

Vid en händelse där kostnaderna överstiger 200 miljoner kronor per kommun utlöses statens ansvar. Statens ansvar omfattar de kostnader som överstiger 200 miljoner kronor. Nivån är satt med hänsyn tagen till framför allt de största naturkatastrofer som Sverige hittills drabbats av, och förväntade klimatförändringar enligt bl.a. Klimat- och sårbarhetsutredningens rapport (SOU 2007:60).

Om katastrofen är av så stor nationell omfattning att Sverige kan begära ersättning från EU:s solidaritetsfond, ska sådan ersättning naturligtvis avräknas från övrig ersättning enligt systemet. Vi föreslår att regeringen i ett sådant fall får besluta om hur ersättningen slutligen ska fördelas mellan de tre nivåerna i systemet.

### **Finansieringen av katastrofförsäkringen**

Katastrofförsäkringen administreras av Kammarkollegiet. Kollegiet tar in årspremier från kommunerna baserade på antalet invånare i varje kommun samt den av kommunen valda grundsjälvriskens. Premierna finansierar de aktuella riskerna och föreslås vara på en nivå så att ett robust system kan uppnås. Här måste hänsyn tas till kostnadsfördyringar p.g.a. den tekniska utvecklingen och förväntade klimatförändringar samt även det



faktum att nästa nivå i systemet enbart ska behöva tas i anspråk vid mycket extrema situationer.

Till försäkringen är knutet en kreditmöjlighet hos Riksgäldskontoret på 1 000 miljoner kronor. En sådan motsvarande kredit finns för det statliga försäkringssystemet. Den är knuten till ett särskilt räntebärande konto hos Riksgäldskontoret, där premierna placeras. Det sistnämnda kan eventuellt vara en förutsättning för krediten.

Genom att extremt stora katastrofer delvis kommer att finansieras utanför försäkringen räcker det att försäkringen är konsoliderad på en med hänsyn till risken lämplig nivå. Skador som inträffar innan konsolidering uppnåtts, samt anhopningar av flera stora skador under samma år, kan vid behov finansieras genom kreditmöjligheten. Därför behövs inte heller för denna nivå någon finansiering i efterhand med kommunala utjämningsbidrag eller liknande. En utnyttjad kredit bör naturligtvis återbetalas inom ramen för försäkringen. Kreditmöjligheten innebär vissa räntekostnader. Dessa belastar inte den enskilda kommunen utan får bäras av systemet i sin helhet. På motsvarande sätt gäller att de ränteintäkter som kan genereras av konsolideringskapitalet läggs till detta och således ökar konsolideringen. Premierna kan därmed komma att variera över tiden beroende på skadeutfall och konsolideringskrav.

När det gäller konsolidering bör det teoretiska målet vara att försäkringen uppnår lämplig konsolideringsgrad efter fem års skadefrihet. Inträffar skador, kommer det alltså att ta längre tid. Med beaktande av att det högsta ersättningsbeloppet per kommun och händelse är 200 miljoner kronor, bör lämplig konsolidering ligga i spannet 200 – 1 000 miljoner kronor. Systemet kommer att vara känsligast under de första uppbyggnadsåren och kreditmöjligheten är alltså särskilt viktig då. Om man inledningsvis väljer konsolideringsnivån 500 miljoner kronor, bör alltså premieuttaget vara 100 miljoner kronor per år. När den önskade konsolideringsnivån är nådd, kan premierna sänkas. Väljer man ett lägre maximibelopp i försäkringen, minskar

naturligtvis konsolideringskravet och behovet av premieuttag i motsvarande mån.

Det nämnda innebär att behovet av att på relativt kort sikt skapa en stabil, dvs. konsoliderad, försäkring får styra storleken av det totala premieuttaget per år under ett uppbyggnadsskede. Ett premieuttag på 100 miljoner kronor per år innebär en genomsnittlig styckepremie på 11 kronor per kommuninvånare. Som tidigare nämnts bör varje kommun själv få välja nivån på sin grundsjälvrisk. Ju högre grundsjälvrisk kommunen väljer desto lägre blir årspremien. Beroende på var i premieberäknings-systemet man väljer att lägga nivån för ”normalsjälvrisken”, blir alltså en kommuns faktiska årspremie lägre eller högre än 11 kronor per kommuninvånare.

### Nyckelbegrepp för försäkringen

- Försäkringen bör vara *obligatorisk* (genom lagreglering) så att *maximal riskspridning* uppnås.
- Försäkringen bör vara *ekonomiskt stabil*.
- Premiesättningen bör upplevas som *rättvis* inom ramen för ett *solidariskt synsätt* och en relativt långt driven *schablonisering*.
- Försäkringsvillkoren bör vara *enkla och tydliga*. De bör fastställas av regeringen.
- Skaderegleringen bör vara *snabb, korrekt och förutsägbar*. Det bör finnas en möjlighet att få förskott.
- *Låg administrationskostnad*. Kammarkollegiets kostnad för att administrera försäkringen bör vara låg.
- *Klara spelregler*. Hela riskfinansieringssystemet bör vara reglerat i författning eller regeringsbeslut så att spelreglerna är klara för alla parter.

### Vem är försäkringstagare?

Varje svensk primärkommun är försäkringstagare i försäkringen. Kommunernas skyldighet att ansluta sig till försäkringen genom att betala årliga avgifter (premier) till Kammarkollegiet, bör vara reglerad i lag. Lagregleringen eller en annan form av reglering bör vidare beskriva hela systemet, dvs. även den del som här betecknas "nationell katastrof", så att även staten blir bunden av ett åtagande och så att alla parter vet vilka "spelregler" som gäller.

I och med att Kammarkollegiet enligt lag ansvarar för försäkringen gäller inte lagen om offentlig upphandling, se 5 kap. 2 § i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. Detta är förenligt med Romfördraget. Denna regel motsvaras av 1 kap. 7 § i den nya lag om offentlig upphandling som träder i kraft den 1 januari 2008 och av 1 kap. 20 § i försörjningslagen som träder i kraft vid samma tidpunkt.

Vi har inte berett frågan närmare med Europeiska kommissionen, men bedömer den föreslagna lösningen vara den enklaste, snabbaste och billigaste lösningen. Därmed ser vi inte något problem att Kammarkollegiet ansvarar för försäkringen. I samband med den föreslagna uppföljningen bör även denna fråga följas upp.

### Ska premierna vara differentierade, t.ex. med hänsyn till olika kommuners risk?

Med beaktande av att försäkringen bygger på en solidaritetsprincip, bör premierna inte vara differentierade med hänsyn till risk. Grundsjalvriskerna bör vidare vara så höga att incitamentet för kommunerna att vidta skadeförebyggande åtgärder inte undergrävs. Med beaktande av sjalvrisknivån bör inte heller en kommuns skaderesultat vara premiegrundande. S.k. frekvensskador, dvs. skador som inträffar med viss regelbundenhet och därför är förutsägbara och direkt aktuella att förebygga, torde nämligen i de flesta fall komma att ligga inom grundsjalvrisk.

Därför, och på grund av att en kommun drabbas av en kostnad för både grundsjälvrisk och den rörliga självrisk även vid en katastrof, förefaller det inte angeläget att belöna kommuner som har turen att inte drabbas av en katastrof med sänkta premier, och heller inte angeläget att bestraffa en kommun som har otur i detta avseende med höjda premier. Det nämnda utesluter emellertid inte att man på sikt, när försäkringen är etablerad och konsoliderad, kan överväga generellt sänkta premier.

### **Vilka händelser ska omfattas?**

Under utredningstiden har det klargjorts att det enbart är stora naturolyckor och naturkatastrofer som utredningen ska behandla (se avsnittet om definitioner där begreppen klargörs). I begreppen naturolycka/naturkatastrof inkluderar vi dessutom alla typer av skogsbränder. Stora naturolyckor/naturkatastrofer förorsakade av terror eller krig ingår inte. Om så anses angeläget kan dock den av oss föreslagna lösningen enkelt utvidgas till att omfatta även andra typer av katastrofer och olyckor.

### **Vilka kostnader ska ersättas?**

Utgångspunkten bör vara att ersättningen ska avse en kommuns faktiska merkostnader för att upprätthålla den kommunala servicen till medborgarna (t.ex. kostnader för återställande av infrastruktur) samt kommunens faktiska merkostnader för personal och materiel för räddningstjänst och andra insatser; allt relaterat till en händelse som omfattas av försäkringen. De delar av kommunens infrastruktur som innefattas i vårt förslag är vägar och allmänna platser etc. samt VA-anläggningar. Den infrastruktur som tillhandahålls i konkurrens med privata marknadsaktörer (el, fjärrvärme, bredband, järnvägar och hamnar) omfattas inte av försäkringen.

Kostnaden för skador som kan omfattas av en försäkring på försäkringsmarknaden eller genom ett kommunalt captivebolag, ska inte ersättas av katastrofförsäkringen, oavsett om försäkring i det enskilda fallet har tecknats eller inte och oavsett aktuellt maximibelopp i en tecknad försäkring. Katastrofförsäkringen ska alltså endast ersätta icke-försäkringsbara skador, och inte skador som kan eller skulle ha kunnat täckas av en sedvanlig kommunförsäkring.

Ett system med förskott bör kunna tillämpas. För att effektivisera skaderegleringen skulle man kunna överväga att i försäkringsvillkoren kräva att kommunens slutliga ersättningsanspråk kompletteras med ett yttrande av kommunens revisorer över anspråket i vissa angivna avseenden, så att anspråket kan godtas utan någon mer ingående prövning.

### Överklagande

Det bör av författning framgå att Kammarkollegiets beslut om ersättning inte får överklagas. Visserligen inger det ofta ett ökat förtroende när de som påverkas av besluten kan överklaga. Vi har dock funnit att dessa ärenden, p.g.a. sin karaktär av omfördelning inom systemet av kommunernas egna medel, inte lämpar sig för domstolsprövning. Därtill kommer att en överklagandemöjlighet skulle medföra ökade administrationskostnader utan någon motsvarande vinst för systemet. Vi anser därför att det s.k. omprövningsinstitutet, dvs. möjligheten att begära omprövning av ett beslut, är ett i sammanhanget tillräckligt rättsmedel. En kommun som är missnöjd med Kammarkollegiets beslut kan alltså begära att kollegiet omprövar beslutet. Kommunen kan då ange i vilket avseende och varför man anser att beslutet är felaktigt, samt ange eventuella nya eller förbisedda omständigheter som man önskar återöppna. En begäran om omprövning innebär normalt att det nya beslutet fattas av någon som är överordnad den som fattat det tidigare beslutet.

Vi vill här också peka på den möjlighet att påverka systemets framtida utformning som kommer att finnas för kommunerna genom det nedan föreslagna försäkringsrådet.

### **Försäkringsråd**

Ett försäkringsråd föreslås inrättas vid Kammarkollegiet med uppgift att stödja Kammarkollegiets arbete med naturskade-försäkringen. I rådet bör det ingå representanter för Sveriges Kommuner och Landsting, Räddningsverket och Krisberedskapsmyndigheten eller den myndighet som trätt i de två sistnämndas ställe. Eventuellt behov av fler ledamöter i rådet tar vi inte ställning till.

### **Finansiering av den översta nivån i katastrofersättningssystemet**

Den översta nivån ska täcka de kostnader som överskrider det maximala försäkringsbeloppet. Samma slag av kostnader ersätts här som de som ersätts genom försäkringen. Staten svarar för denna nivå. Hur staten finansierar sina kostnader avgörs när det blir aktuellt med denna typ av ersättning. Om ev. bidrag från EU:s solidaritetsfond erhållits, görs en avräkning. Regeringen får besluta hur bidraget slutligen ska fördelas mellan de tre nivåerna i systemet.

De medel som i dag finns under UO 6 för räddningstjänstkostnader (anslag 7:3 Ersättning för räddningstjänst m.m.), motsvarande ca 15 miljoner kronor föreslås överföras till UO 25 anslag 48:1 Kommunalekonomisk utjämning, eftersom ersättning enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor enligt förslaget ingår i det nya ersättningssystemet. Vissa medel för administration av anslag 7:3, motsvarande ca en tjänst, föreslås överföras till Kammarkollegiet för administration av det nya systemet.

I detta sammanhang bör också påpekas att de medel som utbetalades av regeringen i samband med översvämningarna under åren 2000–2001 belastade anslaget Bidrag för särskilda insatser till vissa kommuner och landsting. Dessa medel var ursprungligen från anslaget för kommunalekonomisk utjämning.

## **2.1 Eventuella likviditetsproblem i kommunerna i samband med att Sverige får stöd och hjälp från andra länder**

I vårt uppdrag ingår att i ersättningssystemet ta hänsyn till de situationer när Sverige får stöd och hjälp från andra länder och hur ev. likviditetsproblem för kommunerna då ska lösas.

I samband med stormen Gudrun och de problem som därmed uppstod för kommunerna att skaffa fram materiel för att trygga elförsörjningen, gavs möjligheter för Räddningsverket att använda anslaget 7:3 Ersättning för räddningstjänst m.m. Dessa medel skulle täcka kostnaderna i ett initialt skede för räddningstjänstinsatser som lämnats efter förfrågan genom den s.k. gemenskapsmekanismen inom EU. Den aktör som begärt hjälpen betalar motsvarande belopp till Räddningsverket. Anslaget har aldrig behövt användas.

Det finns i dag en diskrepans mellan instruktion och regleringsbrev. Av Räddningsverkets instruktion framgår det att verket får begära allt slags bistånd som är möjligt att begära enligt mekanismen, utom sådant som behövs för miljöräddningstjänst till sjöss. I regleringsbrevet är funktionen begränsad till själva räddningstjänstinsatsen.

Vi föreslår att Räddningsverket behåller funktionen att förskottera kostnaderna föranledda av förfrågan genom den s.k. gemenskapsmekanismen, eftersom det är Räddningsverket som samordnar hjälpen. En justering mellan instruktion och regleringsbrev bör göras så att regleringsbrevet i likhet med instruktionen inte begränsas till enbart räddningstjänstinsatser. Efter-

som budgetpropositionen för 2008 nämner räddningstjänsten specifikt, kan justering göras först för 2009.

Naturligtvis kan det för Räddningsverket vara svårare att inom kort tid få betalt från den aktör som begärt hjälpen, när det föreslagna katastrofersättningssystemet läggs i en annan organisation och därmed inga utlägg kan kvittas direkt mot en ersättning. Problemet bör dock ändå vara försumbart när samtliga aktörer som kan begära hjälp är kommuner. Deras möjligheter att betala dessa kostnader innan ersättning från ersättningssystemet utbetalats bör vara goda.

Regeringen beslutade den 29 juni 2006 (Fö2006/730/CIV) att ge Räddningsverket i uppdrag att stärka svensk förmåga att ta emot internationellt stöd vid stora olyckor och andra allvarliga krissituationer.

I uppdraget ingick att

- ytterligare kartlägga behovet av utbildning och övning samt undersöka möjligheterna att avgiftsfinansiera sådan utbildning och övning,
- identifiera legala förutsättningar vad gäller exempelvis införsel av internationella stödresurser,
- beakta befintliga samarbetsavtal och rutiner för begäran av internationella förstärkningsresurser,
- redovisa en tidsplan och kostnaderna för att bygga upp och vidmakthålla förmågan, samt
- genomföra arbetet i samråd med Krisberedskapsmyndigheten och i samverkan med andra berörda myndigheter och aktörer.

Uppdraget redovisades den 15 juni 2007 (Fö 2007/1531/CIV).

I arbetet har genomförts en kartläggning och analys av vilka tänkbara situationer som kan skapa behov av att ta emot internationell hjälp, vilka typer av hjälp som då skulle kunna uppstå, samt vilka befintliga samverkansformer och avtal som finns inom olika sektorer genom vilka internationellt stöd kan påkallas.



Om finansieringsfrågan framför Räddningsverket följande:

Erfarenheterna från tidigare händelser där frågan om internationell hjälp (såväl från Sverige som till Sverige) kommit upp visar på att finansieringsfrågorna har ställt till problem och fördröjt beslutsfattandet. På några områden, främst när det gäller räddningstjänst, har åtgärder vidtagits och finansieringsfrågorna har reglerats. På andra områden kvarstår osäkerheter.

Utgångspunkten måste vara att hjälpen behövs för en verksamhet som någon aktör, sannolikt en kommun eller statlig myndighet, har ett ansvar för att bedriva och där det för denna verksamhet också finns en grundfinansiering. Den internationella hjälpen måste begäras på initiativ av och betalas av en eller flera sådana aktörer. Kostnaderna för alla åtgärder som behöver vidtas i ett scenario av det slag som ligger till grund för dessa förslag kan dock bli mycket stora, även bortsett från kostnaderna för den internationella hjälpen.

I redovisningen sägs att för att lösa sådana frågor kan det behöva övervägas om det i statsbudgeten behöver införas något slag av beredskapskredit.

Försvarsdepartementet handlägger nu uppdraget. Inget har hittills framkommit som föranleder någon mer justering än den ovan nämnda ändringen i regleringsbrevet.



## 3 Statens åtagande gentemot kommunerna

I riktlinjerna till beslutet om utredningen anges att mot bakgrund av en bedömning av grunderna för det statliga åtagandet ska förslag lämnas om i vilken utsträckning staten bör ansvara för finansieringen till kommunerna vid stora olyckor och katastrofer och i vilken grad finansieringen bör ske på annat sätt.

För att bedöma grunderna för det statliga åtagandet utgår vi ifrån vad som tidigare sagts om vad staten har för ansvar i förhållande till kommunerna.

### 3.1 Andra utredningar m.m.

I boken *Den kommunala självstyrelsen och lagen* (1991) anförde Curt Riberdahl och Ingvar Paulsson att man allmänt kan säga att regeringsformen markerar vikten av kommunal självstyrelse liksom kommunernas särställning i samhället. Samtidigt är regleringarna inte särskilt konkret utformade utan har åtminstone delvis principkaraktär. Detta gör att man kan hävda att det juridiska skyddet i grundlagen för självstyrelsen i praktiken är ganska uttunnat och att det handlingsutrymme regeringen och riksdagen ges i fråga om regleringen av kommunala frågor närmast gör det till en politisk fråga hur relationen mellan stat och kommun ska gestaltas.

Den kommunala självstyrelsen behandlades även av Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd i

betänkandet Den kommunala självstyrelsen och grundlagen (SOU 1996:129). Kommittén menade att den kommunala självstyrelsen aldrig kan vara total och därför inte bör slås fast i grundlagen utan i stället bör kunna ändras i takt med den fortsatta samhällsutvecklingen. Detta hindrar dock inte, enligt kommittén, att vissa principer för ansvars- och uppgiftsfördelningen kan komma till uttryck i regeringsformen. Vissa offentliga uppgifter, som handlar om att trygga riksintressen eller av annat skäl kräver stor likformighet eller överblick över hela landet, bör skötas av staten.

Ansvarsfördelningen mellan den nationella och den kommunala nivån är aldrig sådan att ansvaret ligger enbart på en nivå, utan inom flertalet kommunala verksamhetsområden finns det en arbetsfördelning mellan å ena sidan staten och å andra sidan kommuner och landsting. Relationen beskrivs ibland som en slags villkorlig decentralisering med ett ansvar för kommuner och landsting att verkställa politiken samtidigt som staten förbehåller sig rätten att på olika sätt påverka och ingripa (Pettersson, Olof, Kommunalpolitik, 5 uppl. 2006).

Utredningen Säkerhet i ny tid (SOU 2001:41) ansåg att statens ansvar för åtgärder som vidtas före, under och efter en allvarlig krissituation bör begränsas till vissa situationer och uppgifter. Grundläggande säkerhetskrav bör belasta den verksamhetsansvarige, dvs. kommunerna. Utredningen menade emellertid också att extrema händelser med låg sannolikhet och med mycket allvarliga och långtgående konsekvenser är svåra att på ett rationellt sätt hantera för andra än staten. Här kan dock nämnas att trots dessa uttalanden ansåg utredningen att nackdelarna överväger fördelarna med att inrätta en katastroffond. Utredningen redovisade två orsaker; det är svårt att i förväg klargöra storleken på fonden och behållningen i fonden kan vara svår att ha som gränsnivå vid stora katastrofer. Det finns också enligt denna utredning risk för att fondens förekomst kan ge upphov till ersättningskrav.

Övriga utredningar som har behandlat statens ansvar är t.ex. 2005 års katastrofkommission, huvudrapport Sverige och

Tsunamin – granskning och förslag (SOU 2005:104). Katastrofkommissionen utgick ifrån vad staten hade ansvar för och vad reseföretagen själva skulle stå för. Regeringens ställningstagande hade från början samma inriktning som Kammarkollegiet, nämligen att reseföretagen hade ansvar för resenärerna. Ganska snart kom dock regeringen att frånga denna rent juridiska bedömning. Det blev en kompromiss snarare av politisk än juridisk karaktär. Att staten bar en del av kostnaden kan, enligt Katastrofkommissionen, ses som ett politiskt uttryck för nationell samling och ansvarstagande i extraordinära situationer som är naturligt oavsett om det gäller en naturkatastrof eller medvetet tillfogade skador.

Katastrofkommissionen menade att ifall de intentioner som låg bakom förarbetena till budgetreformen och budgetlagen i mitten av 1990-talet hade följts så hade finansieringen av insatsen efter katastrofen inte utgjort något problem.

Finansdepartementets utredning Fortsatt reformering av budgetprocessen (Ds 1995:73) ansåg att exempel på utgifter som kan komma i fråga för en generell reserv ska begränsas till en konkret lista på oförutsedda händelser utan möjlighet till påverkan från de direkt utgiftsansvarigas sida. Som exempel på utgifter angavs de som tidigare rymts inom anslaget för Oförutsedda utgifter (större katastrofer och liknande). Reservens storlek skulle enligt utredningen bestämmas i enlighet med behovet av säkerhetsmarginal och regeringen skulle ta ett kollektivt ansvar för den.

### **3.2 Staten har ett åtagande**

Hur ska vi utifrån ovanstående litteraturgenomgång tolka statens åtagande? Vad har kommunerna för ansvar? De har ett grundläggande ansvar för sina medborgare. Kommunerna har rätt och möjlighet att beskatta sina invånare för den verksamhet som bedrivs i kommunen. Den kommunala självstyrelsen har gällt som princip allt sedan 1862 års kommunalförordningar och

innebär bl.a. kommunal beskattningsrätt. Denna rätt är inskriven i regeringsformen. Det innebär ett grundlagsskydd för kommunernas rätt att utkräva skatt för att täcka medelsbehovet för den kommunala verksamheten. De har alltså möjligheter att höja skatten med anledning av stora kostnader till följd av stora olyckor och katastrofer.

Europakonventionen om kommunal självstyrelse anger att de offentliga uppgifterna normalt ska utföras av de myndigheter som ligger närmast medborgarna (SOU 1996:129 Den kommunala självstyrelsen och grundlagen). Krisberedskap är en kommunal, obligatorisk uppgift. Av demokratiska skäl, men också effektivitetsskäl, finns det därmed fördelar att hämta om kommunerna tar det fulla ansvaret för sina medborgare och deras trygghet och säkerhet.

Med detta synsätt bör statliga myndigheter främst handlägga sådana uppgifter som med hänsyn till sin karaktär eller geografiska räckvidd inte lämpar sig för ett kommunalt ansvar. Oklarheter i regeringsformen om vad kommunal självstyrelse innebär konkret, ställer dock till problem när man ska avgöra det statliga åtagandet.

Ovan har vi kunnat konstatera att det fanns ett anslag som betecknades extraordinära händelser och som skulle inrymma medel för katastrofer. Vid reformeringen av budgetprocessen ansågs budgeteringsmarginalen rymma detta slag av händelser. Staten kan alltså sägas ha verifierat sitt ansvar i och med budgetlagen. Det går också att säga att genom de bidrag regeringen utbetalat under årens lopp till t.ex. Trosa för jordskred, Göteborg för diskoteksbranden, Arvika för översvämningar etc. har man fortsatt att ge en bild att så är fallet. Dessa bidrag utbetalades från UO 25 anslag 48:2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting. Riksdagen beslutade med anledning av 1995 års kompletteringsproposition (prop. 1994/95:150) att ställa medel till regeringens förfogande för att skapa möjligheter att i rekonstruktivt syfte tillfälligt bistå kommuner och landsting som på grund av speciella omständigheter hade hamnat i en särskilt svår ekonomisk situation. Även Statens

räddningsverks utbetalningar för ersättning enligt lagen om skydd mot olyckor, i de fall då räddningsinsatsen i kommunal räddningstjänst medfört betydande kostnader, stödjer sådana tankar.

EU:s solidaritetsfond utbetalade 114 miljoner kronor till kommuner och landsting för skador i samband med stormen Gudrun. Det var naturligtvis inte direkt statens medel, men de har finansierats av medlemsstaterna och därmed till viss del av Sverige. Ansökningarna och bidragen handlades av Regeringskansliet och Jordbruksverket. Sammantaget bidrar detta till att förstärka bilden av statens ansvar.

Trots att kommunektorn är negativ till riktade bidrag och hellre ser generella statsbidrag, där kommunerna fortfarande har ansvaret för prioriteringarna inom kommunen, ser kommunerna inte ersättning till följd av stora olyckor och katastrofer på samma sätt. Påfrestningarna på samhället kan bli så extrema att de kommunala resurserna inte räcker.

Vi konstaterar att staten kan anses ha ett ansvar för att värna den kommunala ekonomin när den ansträngs hårt och oförutsett. I vår utredning måste vi naturligtvis beakta att de statliga utgifterna inte onödigtvis ökar till följd av våra förslag. Nästa steg är då att avgöra i vilken utsträckning staten bör ansvara för finansieringen och hur och när detta ansvar ska träda i kraft.

Här har vi sett en skiljelinje mellan stora och små kommuner. Små kommuner vill se att staten har ett omfattande ansvar att hjälpa den enskilda kommunen. Stora kommuner poängterar i stället vikten av ett tydligt system. De ser tydligheten som viktigare än ett system där kommunen alltid kompenseras.

Det finns naturligtvis en risk att kommunerna inte arbetar seriöst med förebyggande verksamhet om staten tar på sig ett generellt ansvar. Att i lag eller på annat sätt ange krav på kommunerna för samhällets säkerhet, är en statlig fråga som är viktig i sammanhanget.





## 4 Övergripande frågeställningar

I detta avsnitt behandlas övergripande frågeställningar som vi har behövt analysera och överväga oberoende av vilket system för katastrofersättning som föreslås. Det gäller dels vilka grundläggande principer som måste beaktas i utredningsarbetet, dels vilka slag av kostnader som skall ersättas vid en naturkatastrof samt avgränsning av vem som ska få ersättning.

### 4.1 Principer att beakta

De principer utredningen har att ta hänsyn till kan sägas vara av två slag. För det första gäller det generella kommunal-ekonomiska och kommunaljuridiska principer, för det andra handlar det om principer vilka är mer direkt kopplade till det konkreta området vi utreder. De förstnämnda finns reglerade i lagar och föreskrifter. De senare har framkommit dels i de kontakter vi har haft med kommuner, Sveriges Kommuner och Landsting, länsstyrelser, myndigheter och andra berörda aktörer inom området, dels hämtat från de beslutstexter som ligger till grund för vår utredning.

#### 4.1.1 Finansieringsprincipen

Finansieringsprincipen, som tillkom i början av 1990-talet i samband med att en stor del av de specialdestinerade bidragen avvecklades och ersattes av ett nytt generellt statsbidrag, fram-

hålls att den kommunala sektorn inte bör åläggas nya uppgifter utan att den samtidigt får möjlighet att finansiera dessa på annat sätt än genom höjda skatter. Principen har behandlats i riksdagen vid två tillfällen, dels genom propositionen 1991/92:150, dels genom propositionen 1993/94:150. Båda propositionerna var knutna till kommunalekonomiska kommitténs arbete och betänkande. Kommittén föreslog att finansieringsprincipen skulle lagfästas. Riksdagen uttalade i samband med den första propositionen att regeringsformens regler om den kommunala självstyrelsen innebär att det åvilar riksdag och regering ett mycket stort ansvar för att de ekonomiska ramarna för den kommunala verksamheten fastställs och utformas med urskillning och varsamhet. I samband med den andra propositionen konstaterades att statens krav på olika kommunala verksamheter måste rymmas inom den tillgängliga resursramen.

#### **4.1.2 Ansvarsprincipen**

I det svenska krishanteringssystemet har kommunen både ett sektoransvar (verksamhetsansvar) och ett områdesansvar på den lokala samhällsnivån. Systemet bygger på de ordinarie förvaltningsstrukturerna och på principen att den som har ansvar för verksamhet i normala situationer också har motsvarande verksamhetsansvar vid en kris.

Områdesansvaret ska ses som ett komplement till sektorsansvaret vid en kris som berör flera sektorer samtidigt. Områdesansvaret pekar ut en sammanhållande aktör som ansvarig för samverkan och samordning av de insatser som krävs för att hantera krisen. Kommunala ansvarsområden som berörs i vår utredning är exempelvis räddningstjänst och förebyggande katastrofhantering. Vi har i vårt förslag tagit fasta på denna princip.

### 4.1.3 Likställighetsprincipen<sup>1</sup>

Kommunallagens likställighetsprincip tar sikte på relationerna mellan kommunen eller landstinget och dess medlemmar. Enligt likställighetsprincipen ska kommuner och landsting behandla sina medlemmar lika, om de inte finns sakliga skäl för något annat (2 kap. 2 § KL). Principen innebär att det inte utan lagstöd är tillåtet att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar annat än på objektiv grund. Detta gäller undantagslöst vid myndighetsutövning, medan en viss skillnad i servicenivå mellan olika kommundelar anses naturlig på andra områden. Principen gäller bara kommunens egna medlemmar, just i egenskap av kommunmedlemmar och inte t.ex. när en kommun anställer personal, gör en upphandling eller vid köp och försäljning av fastigheter.

Likställighetsprincipen har framför allt betydelse vid fastställande av avgifter och taxor. I fråga om kommunala avgifter innebär principen att sådana inte utan särskilt författningsstöd får bestämmas till olika belopp beroende på konsumentens betalningsförmåga i det enskilda fallet.

Denna princip är inte aktuell för vårt arbete eftersom förslaget inte behandlar kommunernas relation till den enskilde.

### 4.1.4 Självkostnadsprincipen<sup>1</sup>

Enligt 8 kap. 3 c § KL får kommuner och landsting inte ta ut högre avgifter än vad som motsvarar kostnaden (löner, räntor, avskrivningar m.m.) för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller.

Självkostnaden reglerar kommunens förhållande till personer inom eller utom den egna kommunen. Vi behandlar i vår utredning inte detta förhållande. Principen är till för att skydda medborgarna från monopolprissättning och från överpriser.

---

<sup>1</sup> Kommunal kompetens i utveckling SOU 2007:72.

#### 4.1.5 Lokaliseringsprincipen<sup>2</sup>

Den grundläggande kompetensbestämmelsen i 2 kap. 1 § KL ger bl.a. uttryck för den så kallade lokaliseringsprincipen. Den innebär att en kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens eller landstingets eget område eller deras medlemmar. En insats som går utanför det egna området måste vara av allmänt intresse för medlemmarna. Enligt förarbetena ska allmänintresset i 2 kap. 1 § KL bedömas med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt osv. att kommunen befattar sig med åtgärden.

Enligt betänkandet Kommunal kompetens i utveckling (SOU 2007:72) finns redan idag enligt rättspraxis ett utrymme för kommuner att agera på ett sätt som är förenligt med lokaliseringssprincipen, då insatser bedöms ligga inom ramen för allmänintresset hos kommunmedlemmarna, även om insatserna går utanför kommunens geografiska gränser. På några områden har dock lagstiftaren beslutat att göra lagstadgade undantag från lokaliseringssprincipen.

Vidare enligt samma utredning framgår att möjligheten att samverka i kommunalförbund eller gemensam nämnd bör övervägas som första alternativ, eftersom lokaliseringssprincipen då utsträcks till de samverkande kommunernas område.

#### *Extraordinära händelser*

Samma utredning (SOU 2007:72) behandlar också extraordinära händelser. Med extraordinär händelse avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting (lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 2006:544). Sådana händelser kan ställa krav på snabbare beslutsfattande än vad som är vanligt i ordinarie kommunal verksamhet.

---

<sup>2</sup> Kommunal kompetens i utveckling SOU 2007:72.

Som exempel på sådana händelser nämns i betänkandet diskoteksbranden i Göteborg 1998 och översvämningarna i Arvika 2000.

Kommuner och landsting får på begäran lämna hjälp till andra kommuner och landsting som drabbats av en extraordinär händelse i fredstid (4 kap. 1 §). Insatserna måste ligga inom den kommunala kompetensen och kan röra sig om exempelvis räddningstjänst eller socialtjänst. Genom bestämmelsen anger utredningen att det skapas en ökad möjlighet till samverkan över kommun- och landstingsgränserna, både för planering och för hantering av extraordinära händelser. Krishanteringsresurser får dock inte mer permanent användas på ett sådant sätt att de egna medlemmarnas nytta kan ifrågasättas. Kommunen eller landstinget har rätt till skälig ersättning för sina kostnader. Om en kommun eller ett landsting har en för totalförsvaret viktig uppgift och denna blir oskäligt betungande till följd av krigsskada eller andra utomordentliga förhållanden är andra kommuner och landsting skyldiga att lämna hjälp (4 kap. 2 §).

Bestämmelsen i 4 kap. 1 § samma lag innebär ett undantag från lokaliseringsprincipen. Av förarbetena framgår att regeringen ansåg undantaget vara nödvändigt för att kunna lämna bistånd även till icke kommunmedlemmar. Varken i den tidigare lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting eller i den nu gällande lagen framgår uttryckligen att bestämmelsen utgör ett undantag från bestämmelsen i 2 kap. 1 § KL.

Vi finner att lokaliseringsprincipen kan frångås i vårt förslag därför att en gemensam försäkring för stora olyckor och katastrofer kan anses vara en insats, som trots att det går utanför det egna området ändå måste anses vara av allmänt intresse för medlemmarna. Enligt förarbetena ska allmänintresset i 2 kap. 1 § KL bedömas med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt osv. att kommunen befattar sig med åtgärden.

Vi kan också hänvisa till lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. I det senare fallet får vårt förslag till

en gemensam försäkring anses vara ett undantag från lokaliseringprincipen utan att detta särskilt anges.

Om lokaliseringprincipen strikt ska tillämpas kan kommunerna samverka i ett gemensamt kommunalförbund vari samtliga kommuner ingår. Lokaliseringprincipen utsträcks då till de samverkande kommunernas område.

Vi föreslår som tidigare nämnts att kommunernas skyldighet att ansluta sig till naturkatastrofersättningssystemet regleras i lag. Genom att skyldigheten är lagfäst och omfattar alla kommuner, berörs enligt vår uppfattning förslaget inte av den kommunala lokaliseringprincipen.

## 4.2 Principer för ett ersättningssystem

Förutom hänsynstagande till ovanstående generella principer, menar vi att följande mer konkreta principer bör utgöra grunden för ett ersättningssystem till kommunerna:

- Förslaget vi avlämnar ska i första hand ge en struktur och ram för ett ersättningssystem.
- Det är väsentligt att systemet inte påverkar kommunernas ansvar för förebyggande verksamhet.
- Eftersom många naturkatastrofer inträffar slumpmässigt måste ersättningssystemet bygga på en solidaritetsprincip mellan kommunerna.
- Ersättningssystemet måste ha den robusthet som vi bedömer att de kommande klimatförändringarna kräver.
- Staten har ett nationellt ansvar för extremt stora naturkatastrofer. Effekterna och kostnaderna i de mest extrema fallen kan bli så stora att det enbart är staten som har ekonomiska och juridiska resurser att åtgärda dessa. Staten kommer inte att kunna vara passiv vid sådana händelser, utan blir den yttersta garanten.

- Det finns inga ytterligare statliga medel avsatta för det ersättningsystem vi ska föreslå.
- Ersättningsystemet ska vara tydligt. Så långt möjligt bör klara gränser ställas upp för det statliga respektive kommunala ansvaret.
- Ersättningsystemet får inte leda till att dubbelfinansiering sker av kommunala skador vid naturkatastrofer.

### 4.3 Vilka slag av kostnader ska kompenseras?

I dagens läge ersätts genom Räddningsverket de kostnader som är en följd av själva räddningsinsatsen. Detta preciseras i 7 kap. 3 § i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO), enligt följande.

Om en räddningsinsats i kommunal räddningstjänst har medfört betydande kostnader, har kommunen rätt till ersättning av staten för den del av kostnaderna som överstiger en självrisk. En förutsättning för rätt till ersättning är att kostnaderna är direkt hänförliga till räddningsinsatsen.

De kostnader, som kommunerna ofta därutöver vill ha täckning för, är sådana som uppstår vid stora olyckor och katastrofer, men inte nödvändigtvis är en följd av själva räddningstjänstinsatsen. Det är dessa kostnader som kommunerna hittills ansökt om hos regeringen att få kompenserade, och som i stor utsträckning ersatts av staten genom särskilda regeringsbeslut. Det är i första hand tre slag av kostnader som berörs i dessa ansökningar:

- infrastruktur
- personalkostnader, samt
- kostnader för materiel och utrustning.

Den kommunala infrastrukturen består i detta sammanhang av vägar, gator och allmänna platser, vatten- och avloppsanlägg-

ningar, elnät, fjärrvärmenät, bredbandsnät, hamnar och järnvägar, m.m.

Personalkostnader rör samhällstjänster i vid mening. Som ovan beskrivs är det i dagsläget enbart kostnader för räddningstjänstpersonalens arbete utanför ordinarie beredskap som kompenseras via ersättning från Räddningsverket. I många fall gör även andra personalgrupper stora insatser vid katastrofer, t. ex. vårdpersonal, skolpersonal och psykologer. Åldringar och skolbarn kan behöva flyttas vid ett katastroftillstånd. Vid många katastrofer behövs också socialtjänst- och psykologinsatser lång tid efter katastrofens akuta skede.

Kommunerna kan dessutom ha omfattande kostnader för inhyrning eller köp av olika typer av utrustning i en kris-situation. Det kan gälla allt från grävmaskiner och bandvagnar till pumpar och radiatorer.

#### 4.3.1 Infrastruktur

Den juridiska form i vilken kommunerna äger infrastrukturen är av betydelse för vad som kan behöva ersättas inom ramen för det katastrofersättningssystem vi föreslår. Samma typ av infrastruktur kan ägas av kommunen i traditionell förvaltningsform eller i kommunal bolagsform. Delar av infrastrukturen har under senare år privatiserats. Om de kommunala bolagen agerar på en marknad där även privata aktörer finns, kan ett ersättningssystem inte enbart omfatta den offentliga aktören. Det är därmed av intresse att veta hur mycket av infrastrukturen som ägs i förvaltningsform och inom vilka områden det finns en marknadssituation.

Som ovan nämnts består den infrastruktur vi här talar om av följande delar:

- Vägar, gator, broar, tunnlar, allmänna platser
- Vatten- och avloppsanläggningar
- Elnät- och elproduktion



- Fjärrvärmeanläggningar
- Stadsnät (bredband)
- Kajer, hamnar
- Industrispår (järnvägar)

I syfte att klarlägga dessa frågor har vi vänt oss till intresse- och samverkansorganisationer, vilka bevakar olika delar av den tekniska infrastrukturen:

– Svensk Fjärrvärme uppger att endast 9 kommuner äger fjärrvärmeanläggningar i förvaltningsform, vilket motsvarar 6 procent av det totala antalet. Dessa kommuner är: Bräcke, Malung, Kungsör, Bollnäs, Köping, Skövde och Landskrona.<sup>3</sup>

– Svensk Energi uppger att enbart 8 kommuner äger elnät i förvaltningsform. Dessa är Höör, Trelleborg, Landskrona, Lidköping, Skurup, Skövde och Vaggeryd.<sup>4</sup>

– Den enda kommun som äger en elproduktionsanläggning inom ramen för den traditionella förvaltningsorganisationen är Umeå kommun – i detta fall är stadsledningskontoret ägare. Även denna information har lämnats av Svensk Energi.<sup>5</sup>

– Enligt 6 § vattentjänstlagen<sup>6</sup> åligger det kommunerna att, om det med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljö så behövs, anordna vattenförsörjning eller avlopp i större sammanhang för en viss befintlig eller blivande bebyggelse. Det är alltså kommunerna som har det fulla ansvaret för VA-försörjningen i Sverige. Här är det fråga om allt från anläggningar för rening av dricksvatten, ledningssystem för regnvatten, dagvatten och avloppsvatten till reningsverk och anläggningar för att ta hand om restprodukter.

---

<sup>3</sup> Information lämnad av Svensk Fjärrvärme vid mailkontakt den 12 september 2007.

<sup>4</sup> Information lämnad av Svensk Energi vid mailkontakt den 31 augusti 2007.

<sup>5</sup> Information lämnad av Svensk Energi vid mailkontakt den 9 september 2007.

<sup>6</sup> Lag om allmänna vattentjänster (2006:412).

I 3 § stadgas att en kommun anses ha rättsligt bestämmande inflytande över en VA-anläggning om kommunen ensam eller tillsammans med en eller flera andra kommuner

- helt äger anläggningen
- genom ägande förfogar över mer än hälften av samtliga röster i den eller de juridiska personer som helt äger anläggningen, m. m.
- har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för den eller de juridiska personer som helt äger anläggningen
- utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i ett handelsbolag som helt äger anläggningen.

Enligt 30 § får avgifterna inte överskrida det som behövs för att täcka de kostnader som är nödvändiga för att ordna och driva VA-anläggningen.

– Ett av de större ansvarsområdena för kommunerna är byggande och drift av gator och allmänna platser. Enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL) svarar kommunerna för utbyggnad och underhåll av gator och allmänna platser, t.ex. torg och parker inom område med detaljplan. Detta inbegriper ansvar för i princip alla gator och samtliga allmänna platser inom tätbebyggt område. Det är här fråga om gator, broar, tunnlar och andra trafikaneläggningar såsom cirkulationsplatser av vikt för kommunikationen inom i princip alla tätbebyggda områden i Sverige.

– Enligt Hamnstrategiutredningen (SOU 2007:58) är de flesta offentliga hamnar kommunala integrerade bolag som bedriver både hamnförvaltning och godshantering. De omfattas av aktiebolagslagen och drivs efter normala affärsmässiga principer. De flesta av de integrerade hamnbolagen ägs av respektive kommun, antingen helt eller delvis. Kommunen äger vanligen också infrastrukturen. Ett tiotal hamnar är förvaltningshamnar och organisatoriskt uppdelade på en hamnförvaltning och ett (vanligen privatägt) stuveribolag. Normalt används inga skatte-

medel för finansiering av allmän infrastruktur i hamnen, enligt utredningen.

Göteborgs Hamn AB och Helsingborgs Hamn AB sökte bägge ersättning ur EU:s solidaritetsfond i anslutning till stormen Gudrun. De fick avslag på sina ansökningar med motiveringen att de är affärsdrivande bolag (fast de är kommunalt ägda), och omfattades därmed inte av fondens regler. I Arvikas ansökan till regeringen om ersättning för skador orsakade av översvämningen år 2000, ingick kajer. Arvika erhöll 48 miljoner kronor från regeringen för skador på de kommunaltekniska anläggningarna. I regeringsbeslutet finns inget förbehåll för kajerna. Innevarande år ansökte Gotlands kommun om ersättning från regeringen för skador på kajer och vågbrytare i hamnarna i Visby, Klintehamn och Slite efter stormen Per, totalt 4 miljoner kronor. Regeringen har ännu inte fattat något beslut.

I den försäkringslösning via Kammarkollegiet som vi föreslår, är det rimligt att enklare typer av kajer ingår. Men eftersom de större hamnarna oftast drivs av kommunala bolag med varierande grad av privata ägarinslag, finner vi det inte lämpligt att dessa omfattas av naturkatastrofförsäkringen.

– Vissa kommuner är ägare av järnvägsspår. Det har inte varit möjligt för oss att klargöra i vilken omfattning detta förekommer och hur kommunerna samverkar med ägare av privata industrispår. Samtal har förts med SKL i denna fråga utan att ett klarläggande har kunnat ske.

För att undvika problemen när kommunen är en aktör på en marknad med privata konkurrenter, undantas den infrastruktur där denna marknadssituation råder i det ersättningssystem vi föreslår. Det gäller infrastrukturen för el, fjärrvärme och bredband, hamnar och industrispår. Vårt förslag omfattar därmed enbart vatten och avlopp samt vägar, gator, broar, tunnlar, kajer och allmänna platser.

#### 4.3.1.1 Fakta om vatten- och avloppssystem samt vägar

##### VA-system

Den samlade längden av de allmänna vatten- och avloppsledningsnäten i Sverige är cirka 173 000 kilometer. De allmänna avloppssystemen svarar för cirka 60 procent, dvs. cirka 100 000 km, av dessa ledningar. Begreppet avloppsledningsnät omfattar både spillvattenförande ledningar och dagvattenledning. Till detta kommer nätet av servisledningar, vilket har en längd på cirka 20 000 – 30 000 kilometer. Det finns cirka 2 000 avloppsreningsverk i Sverige. Ansvaret för de allmänna avloppssystemen ligger på den kommunala VA-huvudmannen och omfattar ledningarna inom fastställda verksamhetsområden fram till förbindelsepunkten till abonnenterna. VA-sektorns årliga omsättning överstiger 10 miljarder kronor.

VA-anläggningarnas återanskaffningsvärde har uppskattats till cirka 500 miljarder kronor (Allmänna vattentjänster, SOU 2004:64).

##### Dricksvattenförsörjning

Cirka 8 miljoner av Sveriges invånare får sitt vatten från en allmän (kommunal) vattentäkt och cirka 1,2 miljoner har en enskild/privat vattentäkt. Hälften av Sveriges kommunala vattenförsörjning kommer från ytvatten, dvs. från sjöar och rinnande vattendrag. Den andra hälften kommer från grundvatten. Vattenförsörjningen består av en kedja av funktioner från tillrinningsområdet, vattentäkten, vattenverket samt ett distributionssystem med ledningsnät, tryckstegringsstationer och vattenreservoarer.

## Kommunala vägar

Sveriges vägnät består enligt Vägverket av 9 800 mil statliga vägar, 3 700 mil kommunala vägar och cirka 28 000 mil enskilda vägar.

### 4.3.1.2 Kostnader för regresskrav.

En ytterligare form av kostnader för kommunerna vid naturkatastrofer, är skadeståndsansvar som enskilda försäkringstagare och försäkringsbolag kan resa mot kommunen för bristande underhåll och dålig utbyggnad av infrastrukturen m.m. En översvämning kan orsaka uppdämning i kommunens avloppssystem vilket i sin tur innebär att avloppsvatten översvämmar anslutna abonnenters källarutrymmen genom golvbrunnar och andra anslutningar.

I lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster finns en skadeståndsregel som innebär att kommunen kan bli skadeståndsskyldig gentemot drabbade brukare vid denna typ av händelser. Skadeståndsregeln skiljer på om avloppssystemet är separerat (alltså anlagt endast för avloppsvatten och inte för dagvatten) eller inte.

När sådana källaröversvämningsfall inträffar, ersätts fastighetsägarna vanligen via sina försäkringsbolag, vilka i sin tur framställer krav mot kommunerna. Dessa skador omfattas inte av de försäkringar som kommunerna har, utan de ekonomiska kraven belastar kommunerna direkt.

Regeringen har tidigare valt att inte ersätta regresskrav på kommunerna i de fall man beviljat kommunerna bidrag för naturskador eftersom det skulle ha inneburit att regeringen hade föregått en rättslig process. Inte heller i vårt förslag till nytt ersättningssystem ersätts sådana regresskrav.



## 5 Nuvarande former för ersättning och problem med dessa

Dagens ersättningssystem består enbart av de medel som Statens räddningsverk svarar för, anslag 7:3 Ersättning för räddningstjänst m.m. Verket har för innevarande år (2007) genom tilläggsbudget fått sitt anslag tillfälligt höjt från 21,1 miljoner kronor till 39,1 miljoner kronor. Detta anslag ska även inrymma kostnader i samband med bekämpning av olja m.m. till sjöss samt för utredning av allvarliga olyckor. Anslaget finansierar också de räddningsinsatser som Räddningsverket kan behöva genomföra till lands i Estland, Lettland och Litauen.

Kommunerna har rätt att söka ersättning för räddningstjänstkostnader som går att hänföra direkt till räddningsinsatsen. Övriga kostnader som hör till händelsen ersätts inte.

Kommunerna har svårt att avgränsa insatskostnaderna på det sätt som Räddningsverket gör i sina bedömningar. Kommunerna tenderar att väga in fler typer av kostnader än vad som avses med räddningstjänstkostnader. En orsak kan enligt verket vara att kommunen har begränsade möjligheter att få ekonomisk ersättning från staten för de övriga utgifterna. Ett resultat är att innehållet i räddningstjänstbegreppet successivt vidgats. Begreppet är utformat för att stödja räddningschefens bedömningar, vad gäller såväl rättigheter som skyldigheter och är därför mindre lämpligt för att utgöra riktlinjer för ett statligt ersättningssystem.

Sedan den 1 januari 2004 har Räddningsverket i likhet med den enskilda kommunen eller räddningstjänstförbundet rätt att överklaga, vilket innebär ytterligare arbete för både Räddningsverket och kommunen. Det anses av verket tveksamt om arbetet med och kostnaderna för rättstvister står i rimlig proportion till de relativt små ersättningsbelopp som det är frågan om.

Räddningsverket har också synpunkter på anslaget när det gäller budget- och redovisning. Problemen hänger samman med svårigheten att kunna planera och prognostisera utfall av anslaget, i kombination med de rutiner och regler som gäller för tilldelning av anslagsmedel. Omfattningen av ersättningarna som betalas ut från anslaget går inte att planera, utan styrs av genomförda räddningsinsatser. Konstruktionen med ett ramanslag är inte tillräckligt flexibel för att kunna hantera ett sådant förhållande. På grund av den stora osäkerheten går det, enligt verket, inte heller att vid halvårsskiftet lämna en god bedömning av det slutliga årsutfallet på anslaget, vilket det statliga planeringssystemet förutsätter.

Självrisk i dagens system för ersättning i samband med räddningsinsatser är 0,02 procent av skatteunderlaget. Om en rättvis självrisk ska uppnås bör i stället respektive kommuns skatteutjämningsunderlag ligga till grund för beräkningen. Dagens system gynnar i många fall små kommuner.

Regeringen har genom Finansdepartementet utbetalat bidrag som stöd till kommuner på grund av händelser som uppfattats som extraordinära. Dessa medel har utbetalats ad hoc, dvs. för just detta ändamål, och är inte avsedda som en generell lösning av ersättningsfrågan. Dessa ad hoc-lösningar har varit beroende av om medel funnits tillgängliga eller inte. De kommuner vi har intervjuat framhåller att osäkerheten och oförutsägbarheten kring dessa lösningar är ett problem. Kommunerna vet inte med säkerhet om de kan få ersättning eller inte. De anser sig heller inte med tillräcklig noggrannhet veta vilka kostnader man kan begära kompensation för. Regeringens beslut klargör inte för kommunerna på vilka grunder en viss kommun erhållit bidrag



men inte en annan. Kommunerna efterfrågar därför ett stabilt och tydligt system.

## 5.1 EU:s solidaritetsfond

Mot bakgrund av de stora översvämningarna i Mellaneuropa i början av 2000-talet inrättades den 11 november 2002 Europeiska unionens solidaritetsfond<sup>1</sup>. Som skäl angavs bl.a.: Vid större katastrofer bör gemenskapen visa sig solidarisk med befolkningen i de berörda regionerna genom att lämna ekonomiskt bistånd för att bidra till att snabbt återställa normala förhållanden för människorna i de katastrofdrabbade regionerna. Biståndet bör huvudsakligen sättas in vid naturkatastrofer.

Med större katastrof avses, enligt förordningens artikel 2, varje katastrof som åtminstone i en av de berörda staterna orsakar skador för vilka kostnaderna uppskattas antingen överstiga 3 miljarder euro i 2002 års priser eller utgöra mer än 0,6 procent av dess BNI.

Artikel 3 i förordningen stadgar att bistånd ur fonden ska ha formen av bidrag. För varje erkänd katastrof ska ett enda bidrag beviljas mottagarstaten. Fonden ska ha som syfte att komplettera de berörda staternas egna insatser och täcka en del av deras offentliga utgifter och därmed hjälpa mottagarstaten att, beroende på katastrofens art, genomföra följande nödvändiga insatser:

- Omedelbart återställande av infrastruktur och utrustning inom områdena energi, vattenförsörjning och avloppsvatten, telekommunikationer, transporter, hälsa och utbildning.
- Provisoriska åtgärder för att tillhandahålla bostäder och finansiera räddningstjänst riktad till befolkningens omedelbara behov.

---

<sup>1</sup> RÅDETS FÖRORDNING (EG) nr 2012/2002 av den 11 november 2002 om inrättande av Europeiska unionens solidaritetsfond.

- Omedelbart säkrande av förebyggande infrastruktur och omedelbara åtgärder för att skydda kulturarvet.
- Omedelbar röjning av katastrofdrabbade områden, inklusive naturområden.

Utbetalningar från fonden ska i princip vara begränsade till finansiering av åtgärder för att lindra icke försäkringsbara skador.

Med anledning av stormen Gudrun ingick svenska staten och kommissionen ett avtal om bidrag till Sverige i mars 2006. Utifrån detta utfärdade regeringen en förordning (2006:215) om fördelning av medel ur Europeiska unionens solidaritetsfond.

I förordningen stadgades att bidrag fick lämnas till statliga myndigheter på nationell och regional nivå, kommuner, lands- ting och motsvarande organ för åtgärder som vidtagits enligt ovanstående punkter, inom de områden som drabbades av stormen 8–9 januari 2005. Statens jordbruksverk var ansvarig myndighet för att pröva bidragsfrågorna.

Bidrag fick lämnas för åtgärder som vidtagits för

- omedelbart återställande av infrastruktur och utrustning avseende vägar, järnvägar och hamnar samt på områdena energi, vattenförsörjning och avloppsvatten, elektronisk kommunikation, hälso- och sjukvård samt utbildning,
- provisoriska bostäder, evakueringsinsatser samt räddningstjänstinsatser, inklusive bevakning, för att tillgodose drabbade människors omedelbara behov,
- omedelbara förebyggande insatser för att förhindra skador på infrastruktur, åtgärder för att säkra framtida forskningsvärden inom skogs- och lantbrukssektorn, arkeologiska undersökningar samt omedelbara åtgärder för skydd av kulturhistoriska byggnader, kyrkor och kyrkogårdar, fornlämningar och gravar, och
- omedelbar inventering och röjning av katastrofdrabbade områden, inklusive parker, natur-, kultur- och friluftsom-

råden och skyddade områden, samt information, rådgivning och insektsövervakning.

Bidrag fick även lämnas till Vägverket och Skogsstyrelsen för följande åtgärder som vidtagits för att underlätta och påskynda röjning med syfte att begränsa skadornas omfattning:

- ersättning till enskilda för reparation och underhåll av enskilda vägar, samt
- ersättning till enskilda för iordningställande av lagringsplatser för stormfällt virke.

Sammanställningar från Regeringskansliet visar att kommunernas totala kostnader på grund av stormen Gudrun var 305 miljoner kronor, varav 209 miljoner var stödberättigade enligt solidaritetsfondens regler. Till kommunerna utbetalades, via Jordbruksverket, 111 miljoner kronor.



## 6 Statistik och intervjuer

### 6.1 Statistik över ersättningar till kommuner i samband med naturkatastrofer

För att få en uppfattning om de totala ersättningar som kommunerna erhållit för naturkatastrofer har vi studerat historisk statistik från regeringen (Finansdepartementet), Räddningsverket samt Jordbruksverket (angående ersättningar till kommuner för stormen Gudrun). Mer detaljerad statistik återfinns i bilaga.

#### *Totala ersättningsbeloppet för naturkatastrofer under tio år*

Mellan åren 1997–2006 erhöll kommunerna totalt följande ersättningar: cirka 150 miljoner kr från Räddningsverket, cirka 165 miljoner kronor från regeringen samt 111 miljoner kronor från EU:s solidaritetsfond genom Jordbruksverket (för skador i anslutning till stormen Gudrun år 2005). Alltså sammanlagt cirka 425 miljoner kronor. Under tioårsperioden dessförinnan, alltså mellan 1986/87–1995/96, utbetalade Räddningsverket enbart 88 miljoner kronor till kommunerna.

#### *Året med högst ersättningsbelopp för naturkatastrofer*

År 2000 är det år som hittills föranlett den största sammanlagda ersättningen till kommunerna till följd av naturkatastrofer. För detta år utbetalde Räddningsverket cirka 40 miljoner kronor och

regeringen cirka 150 miljoner kronor, dvs. sammanlagt 190 miljoner kronor.

#### *Högsta enskilda ersättningsbeloppet för en naturkatastrof*

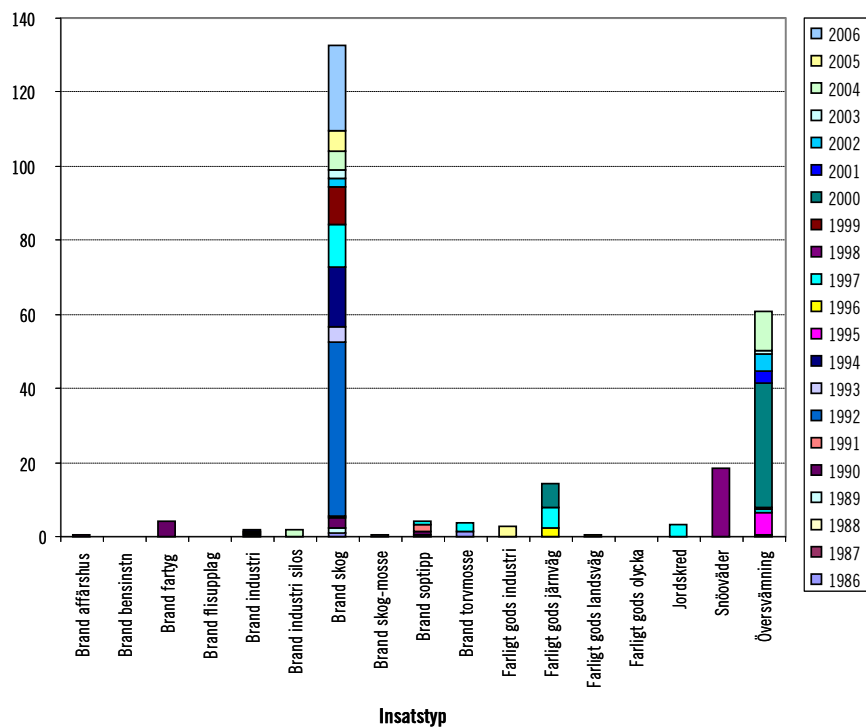
Den i särklass största enskilda ersättningen till en kommun utbetalades till Arvika för översvämningarna 2000. Kommunen erhöll cirka 25 miljoner kronor från räddningsverket och 48 miljoner kronor från regeringen, dvs. totalt 73 miljoner kronor.

#### *Antal ärenden om ersättning för naturkatastrofer under tio år*

Under tioårsperioden 1997 till och med 2006 hade Räddningsverket cirka 70 kommunala ersättningsärenden. Under samma period inkom till regeringen ett knappt 40-tal ansökningar från kommunerna. Jordbruksverket åtgärdade 78 kommunala ärenden med anledning av stormen Gudrun. Under denna period resulterade alltså ersättningskrav från kommuner i totalt ca 190 ärenden. Av räddningsverkets statistik framgår att myndigheten hade ett knappt 90-tal ärenden under den föregående tioårsperioden, alltså mellan åren 1986/87–1995/96.

Denna utredning behandlar enbart naturkatastrofer. Av intresse är dock att en viss del av Räddningsverkets ersättningar till kommunerna gäller även för olyckor och katastrofer som orsakats av andra faktorer än miljön. Av myndighetens statistik för åren 1986 till och med 2006 framgår att drygt 70 procent av de räddningsinsatser som ersatts omfattar naturkatastrofer. Cirka 30 procent av räddningsinsatserna gäller brand i byggnad, fartyg och soptipp samt utsläpp av farligt ämne från vägfordon, tåg och industri. Naturkatastroferna står dock för hela 85 procent av det ersättningsbelopp som utbetalats.

Diagram Summa ersättningsbelopp i miljoner kronor för åren 1986 till 2006 som utbetalats till kommuner av Räddningsverket för räddningstjänstkostnader (Diagram från Räddningsverket)



### Kommentarer till storleken på den av oss föreslagna kommunala naturskadeförsäkringen

Enligt Klimat- och sårbarhetsutredningen (SOU 2007:60) kommer de klimatrelaterade katastroferna att öka, både i frekvens och intensitet. Det är en av orsakerna till svårigheten att bedöma hur ekonomiskt omfattande den försäkring vi föreslår ska vara. För att få en uppfattning om storleksordningen av

detta, är det av värde att analysera ovanstående historiska data. Nedanstående uppgifter ska enbart ses som räkneexempel.

Vi föreslår en konsolideringsnivå på 500 miljoner kronor. Mot bakgrund av den statistik som redovisas ovan borde dessa medel räcka till 4 – 5 översvämningar av Arvikas storlek under ett år, eller till cirka 4 stormar av stormen Gudruns intensitet under ett år. Likaså motsvarar medlen cirka två år med samma extrema klimathändelser som år 2000.

## 6.2 Intervjuer och hearing

Här följer en kort sammanfattning av intervjuerna med företrädare för ett tiotal kommuner och av den hearing vi genomförde den 15 augusti 2007 med representanter för sju kommuner, fem länsstyrelser och berörda centrala statliga verk. De flesta kommunerna hade egna erfarenheter av naturkatastrofer.

I sammanställningen behandlar vi enbart de frågeställningar i intervjuerna som har en direkt koppling till de överväganden vi gör i utredningen, exempelvis redogör vi inte här för kommunernas egna beskrivningar av de naturkatastrofer som ägt rum. Analyser som vi gör i andra delar i vårt betänkande bygger till största delen på problemställningar som framkommit vid intervjuerna och vid vår hearing.

### *Problem med nuvarande lösningar*

Systemet med ersättning för räddningstjänst, enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, anses av kommunerna vara någorlunda tydligt vid själva insatsen. Eftersom systemet enbart ersätter åtgärder som kan inrymmas i räddningstjänstbegreppet, har dock resultatet blivit att kommunerna i sina ansökningar ibland söker lägga in kostnader vilka inte går att hänföra till detta begrepp. Problemet poängteras av Räddningsverket. Kommunerna har skilda synpunkter på smidigheten och snabbheten i



Räddningsverkets administration. Vissa är nöjda, medan andra, framför allt de som överklagat verkets beslut, tycker att handläggningen är omständlig.

Kommunerna tycker det är bra att regeringen har beslutat om ersättning vid översvämningar och andra olyckor, för kostnader som inte omfattas av lagen om skydd mot olyckor, men är mycket kritiska till den oförutsägbarhet och osäkerhet som råder vid dessa beslut. De vill ha ett tydligt system med tydliga kriterier.

Kommunerna är också tveksamma till om försäkringsmarknaden kan vara en del i ett framtida ersättningssystem för naturkatastrofer. De bygger bedömningen på svårigheter de har haft att teckna andra typer av försäkringar.

### *Statens ansvar enligt kommunerna*

Samtliga kommuner menar att staten har ett ansvar när det inträffar stora naturkatastrofer. Det är inte möjligt, för åtminstone den mindre kommunen, att på egen hand bära alla de kostnader som uppkommer.

De kommuner vi intervjuat, som gränsar till Väner och Göta älv, anser att staten har ett särskilt ansvar att finansiera förebyggande insatser för att motverka de allvarliga översvämningriskerna som finns i dessa områden.

Flera kommuner menar också det är viktigt att länsstyrelserna utövar ordentlig tillsyn över kommunernas katastrofförebyggande arbeten.

Kommunerna anser att den kunskap som SGI och andra statliga aktörer har om naturförhållanden är mycket viktig i katastrofarbetet (kompetensstöd).

Några kommuner påpekar även att minskningen av antalet försvarsanställda, värnpliktiga och hemvärnsmän kan leda till att Försvarsmakten inte längre kan användas i lika stor utsträckning som hittills vid katastrofinsatser.

*Skillnader mellan kommuner*

De skillnader som diskuterats vid våra intervjuer gäller dels frågan om ekonomisk styrka i små och stora kommuner, dels att kommunerna ligger i områden med skilda geografiska förutsättningar. Den stora kommunen har totalt mer resurser att omprioritera för att klara kostnaderna av en naturkatastrof, än den lilla. Det framkommer bland annat när vi har ställt frågor om kostnader för premier och självrisk vid en naturkatastrofförsäkring. Flertalet kommuner menar att ersättningssystemet bör göras så "neutralt" som möjligt i förhållande till storleken på kommunen.

Avseende frågan om skillnaden i risker för naturkatastrofer beroende på var i landet kommunen är belägen, anser de flesta kommuner som intervjuats att detta inte ska påverka ersättningsvillkoren. Så långt möjligt bör schabloner, till exempel självrisk per innevånare, användas.

Den enda skillnad som de intervjuade menar bör påverka ersättningsvillkoren, är om kommunen vidtagit förebyggande insatser i rimlig utsträckning eller inte.

*Förebyggande*

Samtliga intervjuade understryker hur viktigt det är att skapa incitament för kommunerna att vidta förebyggande åtgärder. Ersättningar till kommunerna bör därför på något sätt kopplas dels till att kommunen följer berörd lagstiftning (såsom PBL och miljölagen), dels till kommunens risk- och sårbarhetsanalyser samt handlingsplaner. Alla intervjuade menar också att en kommunal självrisk vid ersättning för kostnader vid en naturkatastrof, är nödvändig för att stimulera det förebyggande arbetet.

*Finansieringsfrågor i ett nytt ersättningsystem*

Kommunerna efterfrågar ett tydligt, förutsägbart system med klara kriterier.

Kommunerna ser helst att det är statliga medel, via exempelvis en fond, som finansierar ersättningsystemet. Administrationen föreslås skötas av den nya krishanteringsmyndigheten. Huruvida det kommunala skatteutjämningsystemet ska användas för detta ändamål, råder det delade meningar om bland kommunerna.

*Vad ska ersättas?*

Exempel på vad som kommunerna anser ska ersättas i det nya systemet är: vatten, avlopp, vägar, broar, järnvägar, kyrkogårdar, fotbollsplaner, samhällstjänst, extrapersonal inom socialtjänsten och inom vården, slussar, maskiner och elgeneratorer.



## 7 Överväganden av finansieringsformer

Huvudförslaget framgår av kapitel 2. Här nedan redogörs för andra alternativ:

I utredningens beslut och riktlinjer omnämns följande principer för finansiering av katastrofersättning till kommunerna:

- konto,
- fond samt
- försäkring.

Vi har försökt renodla förslagen för att på så sätt klargöra argumenten i våra överväganden. Man kan också tänka sig lösningar som kombinerar olika finansieringsformer, vilket framgår av beskrivningarna nedan.

### 7.1 Anslag

I beslutet avseende vår utredning hänvisas till riksdagsbetänkandet (bet. 2004/05:FöU08), i vilket uttrycket katastrofkonto nämns. När begreppet konto används menas vanligtvis ett anslag i statsbudgeten. Det framgår också av betänkandet att riksdagsmännen avser ett statligt anslag.

Att använda sig av ett anslag ger naturligtvis en tydlighet åt systemet. Det indikerar att staten har ett ansvar även för den kommunala verksamheten vid stora olyckor och katastrofer.

Många kommunala verksamhetsområden får i dag del av det generella statsbidraget, antingen som en del av den kommunal-ekonomiska utjämningen UO 25 anslag 48:1, eller som specialdestinerade statsbidrag. Ett exempel på ett specialdestinerat anslag är det som administreras av Statens räddningsverk enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, UO 6 anslag 7:3. Kommunerna ersätts när en räddningsinsats i kommunal räddningstjänst medfört betydande kommunala kostnader.

Anslagsformen skulle kunna sägas vara en passande lösning eftersom detta slag av händelser i de flesta fall är plötsliga och oväntade och inte lätta att förutse för den enskilda kommunen. Det är dock svårt att i förväg avgöra hur stort ett anslag bör vara. Medlen som Statens räddningsverk i dag disponerar är begränsade, men inte åtagandet. Därför har det vissa år varit nödvändigt att begära tilläggsanslag för att klara utbetalningar enligt lag och förordning. Det inträffade senast i samband med vårpropositionen innevarande år (prop. 2006/07:100). Problemet har påtalats av Statens räddningsverk, bl.a. i skrivelsen om hemställan om översyn av ersättningssystemet 7:3 Ersättning för verksamhet vid räddningstjänst m.m. (Fö 2005/1760/CIV).

Om staten får ta ansvar för anslagsfinansieringen vill staten också sätta mål och gränser för anslaget utnyttjande. De statliga anslagen är varje år, i samband med budgetarbetet, föremål för översyn. Anslaget kan reduceras om andra verksamheter behöver prioriteras. Man kan också befara att kommunernas intresse för förebyggande verksamhet minskar om staten tar på sig det fulla ansvaret att finansiera de kostnader som kan uppstå. Det är emellertid möjligt att motverka detta genom höga kommunala självrisker.

Hur ska anslaget finansieras? Det enklaste sättet att finansiera ett anslag är att överföra medel från andra statliga anslag. Det kan t.ex. vara möjligt att föra över medlen för räddningstjänst från Statens räddningsverk, med tillägg av de statsbidrag som betalas ut med stöd av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i freds-

tid och höjd beredskap samt del av medel från det kommunal-ekonomiska utjämningsystemet, UO 25 anslag 48:1.

Ett sådant anslag bör disponeras av en myndighet, förslagsvis Statens räddningsverk eller den nya myndigheten som föreslagits överta Statens räddningsverks uppgifter enligt betänkandet Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser (SOU 2007:31).

Överklagandemöjligheterna måste klargöras. I dag lägger Statens Räddningsverk ner mycket tid på ärenden som överklagas.

Ett annat alternativ är att använda sig av reserver i statsbudgeten, den reserv som Finansdepartementet behandlade i sin skrift Ett tak för de offentliga utgifterna (Ds 1995:73) och som utredarna menade skulle användas för oförutsedda utgifter såsom större katastrofer och liknande.

Avslutningsvis vill vi summera några för- och nackdelar med att finansiera en katastrofersättning via ett särskilt anslag:

#### *Fördelar*

Ett system där staten bär ansvaret är förhållandevis enkelt. Finns det inte några möjligheter att överklaga kan det också vara relativt lätt att administrera.

Om staten går in och täcker samtliga kostnader, från första kronan, bör inte den enskilda kommunens ekonomi påverkas och därmed inte kommunens budgetförutsättningar.

#### *Nackdelar*

Om vi utgår ifrån att verksamheten gynnas av att beslutsfattandet sker nära människorna (subsidiaritetsprincipen) är detta inte en bra lösning. Visserligen kan man hävda att staten bara bidrar med medel när något redan inträffat och därmed inte lägger sig i själva verksamheten. Ekonomiska förutsättningar är

dock styrande och har staten kostnadsansvaret medför detta att staten kan sätta mål och gränser som egentligen inte alltid är till gagn för den enskilda kommunen.

Om staten tar kostnaden för händelsen finns det risk för att det förebyggande arbetet blir åsidosatt. En kommun har hela tiden krav från sina medborgare i form av bättre skola och tillgång till omsorg för barn och äldre. Att då prioritera förebyggande arbeten som inte känns akuta och där kostnaderna om något händer täcks av annan, kan vara svårt för den enskilda kommunen.

Om staten står för kostnaden i form av anslag i budgeten, kan det finnas tillfällen när medlen utnyttjas som budgetregulator under ekonomiskt ansträngda år när regeringen behöver göra omprioriteringar.

Vi finner sammanfattningsvis att nackdelarna överväger fördelarna. Riktlinjerna för vår utredning framhåller dessutom att vi ska överväga möjligheterna till finansiering via en gemensam fond som kan baseras på principen om ömsesidig försäkring.

## 7.2 Fond

Som vi nämnt i föregående stycke säger riktlinjerna för utredningen att vi ska undersöka möjligheten till en gemensam fond för kommunerna.

Även en försäkring kan sägas utgöra en fond. Det gäller både för traditionella försäkringsbolag och för den av oss föreslagna lösningen via Kammarkollegiet. Medel byggs upp för att utgöra buffert för risker som försäkringstagaren har.

En fond kan byggas upp genom avgifter eller bidrag. Den kommunala sektorn eller staten kan finansiera fonden. En fond bygger till stor del på att betalningsansvaret för de inträffade ska delas mellan flera intressenter i stället för att belasta enbart den drabbade, i det här fallet den enskilda kommunen.

När en fond nått upp till den nivå som krävs kan inbetalningarna till fonden upphöra, alternativt kan de medel som inte



utnyttjas eller fonderas till framtida händelser användas för förebyggande verksamhet om detta finns i stadgarna. En fördel med fonder kan vara att förfarandet bör kunna gå snabbt. Avgifterna kan dessutom vara relativt låga eftersom det, till skillnad mot en ordinarie försäkringslösning, inte behöver tas ut någon vinst till ägarna.

Statens ekonomiska makt förstärks om medlen finns hos en statlig myndighet. Detta kan dock undvikas om reglerna för deras användning regleras. I likhet med anslagslösningen kan tyvärr också denna modell minska kommunernas intresse för förebyggande verksamhet. Även fondmodellen kan kombineras med hög självrisk för att motverka detta.

En fond av tillräcklig omfattning tar tid att bygga upp. Ska staten eller den enskilda kommunen stå för kostnader som inte kan täckas av befintliga medel i fonden? Det kan vara nödvändigt med en kredit i förhållande till statsbudgeten för att klara tillfälliga underskott. I dessa fall kan t.ex. avgiftsuttag gentemot kommunerna reglera underskottet i efterhand.

De myndigheter som kan bli aktuella för att administrera en fondlösning är Statens räddningsverk eller den nya myndigheten som föreslås i utredningen SOU 2007:31, alternativt Kammarkollegiet. Administrationen kan bli betungande om det inte går att nyttja redan befintlig kompetens. För att kunna garantera stora fondkapital är tillgången till en bra och kostnadseffektiv administration samt en väl fungerande förvaltning viktig. Samtliga dessa myndigheter har eller bör kunna bygga upp en kompetens i frågan.

När det gäller fondmodellen är det, i likhet med anslagsmodellen, av stor vikt att man redan från början gör klart om de beslut som fattats av myndigheten ska kunna överklagas eller inte.

*Fördelar*

En fond innebär att medel avsatts för ett specifikt ändamål. Därmed finns också medlen tillgängliga för avsett ändamål

*Nackdelar*

Medlen finns inte tillgängliga för kommunernas verksamheter om inte det som fonden är avsett för inträffar.

Fondmodellen har många förtjänster. Vi anser att det är väsentligt att poängtera den del av vårt uppdrag som säger att fonden bör baseras på principen om en ömsesidig försäkring. Vi finner också att en försäkringsmodell är lättare att kombinera med tänkbara risker och det förebyggande arbetet.

### **7.3 En solidarisk katastrofersättning utan försäkringsinslag**

Trots att utredningen fått i uppdrag att överväga möjligheten till finansiering via en gemensam fond för kommunerna och formerna för uppbyggnad av en sådan baserad på principen om ömsesidig försäkring, kan det vara av vikt att diskutera en solidarisk modell utan inslag av försäkring. Denna lösning kan sägas vara en form som påminner om det som ovan sägs om anslag.

Vi bör även i denna modell låta den enskilda kommunen stå för kostnader upp till en viss nivå, en s.k. självrisk. Självrisk är till för att poängtera nödvändigheten av kommunens egen förebyggande verksamhet. Om ingen försäkringsmodell nyttjas, där kommunerna solidariskt ansvarar för kostnader utöver självrisk, bör kommunens självrisk vara av minst samma omfattning som självrisk i försäkringsmodellen. Självrisk ska i detta fall både svara upp mot principen att kommunerna bär ansvaret för sin verksamhet och kunna möta de kostnader som

kan uppstå innan skadorna överstiger självrisknivån. Tidigare har diskuterats för- och nackdelar med att låta staten svara för kostnader i samband med stora olyckor/katastrofer. Här ska bara nämnas hur man i praktiken kan gå vidare med denna form av lösning.

När självrisken nått upp till en i förväg bestämd nivå tar den solidariska ersättningen vid.

Den solidariska ersättningen kan innebära att UO 25, anslag 48:1 Den kommunalekonomiska utjämningen tas i anspråk.

I denna modell kan det yttersta ansvaret läggas på staten, som bidrar med icke preciserade statsmedel för kostnader över den nivå som överstiger den del som ersätts via den solidariska delen.

En fördel med denna modell är att den är enkel att pedagogiskt förklara samt att den inte binder medel. Administrationen kan också anses vara relativt lätthanterlig, särskilt i de fall regeringen beslutar om utbetalningarna, eftersom den enskilda kommunen då varken kan överklaga eller på annat sätt ifrågasätta beslutet.

En myndighet, förslagsvis Statens räddningsverk (den nya myndigheten), skulle kunna hantera ersättningsmodellen på ungefär samma sätt som Statens räddningsverk nu handhar ersättningen för räddningstjänstinsatserna. Räddningsverket (den nya myndigheten) skulle dock troligen behöva utöka sin personal, eftersom verksamheten planeras omfatta även kommunal infrastruktur m.m.

Ett alternativ till att medel tas direkt ur den kommunalekonomiska utjämningen är att Statens räddningsverk till sitt förfogande skulle kunna ha ett anslag som påminner om dagens 7:3 Ersättning för räddningstjänst, ett ramanslag som i princip inte bör överskridas. Anslagskrediten för anslag 7:3 är f.n. tio procent. Anslaget har varierat kraftigt mellan åren, beroende på svårigheten att förutsäga antalet olyckor som kräver räddningsinsatser och konsekvenserna av dessa. Ersättningen är reglerad i lag. Budgeten år 2007 sattes (som tidigare nämnts) till 21,1 miljoner konor. På grund av innevarande (2007) års utbetalningar till följd av räddningsinsatserna 2006, orsakade av skogsbränder,

vägras och översvämningar, räcker inte anslagskrediten till för att täcka de kostnader som beräknas belasta anslaget. Riksdagen godkände i samband med vårpropositionen 2007 en ökning av anslaget med 18 miljoner kronor.

Ramanslag är reglerat i lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Enligt denna lag får regeringen tillfälligt överskrida anslaget genom att ta i anspråk en anslagskredit motsvarande högst tio procent av anvisat anslag. Tillgängliga medel under följande år reduceras med ett belopp motsvarande ianspråktagen anslagskredit. Vidare enligt samma lag får, med riksdagens bemyndigande, regeringen besluta att ett ramanslag får överskridas, om detta är nödvändigt för att i en verksamhet täcka särskilda utgifter som inte var kända då anslaget anvisades eller för att ett av riksdagen beslutat ändamål med anslaget ska kunna uppfyllas.

Som ovan nämnts har det varit svårt att i förväg budgetera det behov som genom regelstyrningen krävt medel från anslaget 7:3. Riksdagen har beviljat tilläggsanslag under den senaste tioårsperioden, 2001, 2002, 2003 och 2007. Anslagskredit har nyttjats samtliga år efter 2001.

Med utredningens förslag att ersätta kommunerna för naturskador på bl.a. infrastrukturen, kommer det att bli än svårare att precisera hur stort anslag som behövs. Det råder stor osäkerhet om framtida frekvens och omfattning av naturkatastrofer och vad dessa kan medföra för skador. Härtill kommer att det inledningsvis är svårt att förutsäga hur stora kostnaderna kommer att bli på grund av att erfarenhet saknas. Anslaget kan dock täckas i efterhand genom tilläggsbudget. Medlen i den kommunalekonomiska utjämningen kan användas för detta.

### *Fördelar*

Binder inte kommunernas medel genom premier.

Skapar incitament till förebyggande åtgärder på grund av självrisk.

### *Nackdelar*

I likhet med dagens system, är det svårt att tolka vilka villkor som ska gälla.

Medel tas från den kommunalekonomiska utjämningen UO 25, anslag 48:1 vilket medför att det generella bidraget till kommunerna reduceras.

Förklaringen till att vi inte vill gå vidare med denna modell är att vi ser en fara i att använda den kommunalekonomiska utjämningen som en regulator så fort som självriskan passeras. Hur ofta det inträffar kan vara svårt att förutse, men om inte belastningen för den lilla kommunen ska bli för tung måste självriskan begränsas.

Att ge Räddningsverket (den nya myndigheten) ett anslag som buffert kan te sig lockande, men svårigheterna att i förväg beräkna kostnaderna gör att denna lösning är mindre lämplig. Vi ser också, som vi tidigare framhållit, det som väsentligt att de enskilda kommunerna är medvetna om de risker som finns och arbetar förebyggande på ett aktivt sätt. Genom den försäkringsliknande lösningen via Kammarkollegiet finner vi att detta tydliggörs, både på grund av att solidariteten mellan kommunerna blir mer påtaglig och att de har möjligheter att välja storlek på självrisk och premie efter den egna kommunens förutsättningar.

## **7.4 Polluter-pay-principen**

Vi har också övervägt om polluter-pay-principen på något sätt kan användas som finansieringsmetod i det kommunala ersättningsystemet. Denna princip innebär att det är förorenaren som ska bära kostnaden för den förorening han orsakar. Eftersom vår utredning avgränsas till att enbart behandla naturkatastrofer (där naturfenomen orsakar katastrofen) anser vi inte principen vara tillämplig.

## 7.5 Naturkatastrofförsäkring – försäkringsmarknaden

En grundläggande fråga är om det finns någon anledning att använda försäkringsmarknaden för att finansiera en katastrofersättning? Skälet är att man på så sätt utnyttjar aktörer vilka i sina professioner är experter på att hantera frågor om risker och kostnader. Detta kan ge bättre och mer kompetenta bedömningar av säkerhets- och sårbarhetsfrågor, både före och efter det att en olycka eller katastrof har inträffat.

En annan fördel med kommunala naturkatastrofförsäkringar är att det kommunala ansvaret för krishantering understryks kraftigare än med en lösning där staten på ett eller annat sätt bidrar till katastrofersättningen.

### Marknad eller obligatorium

Om en kommunal naturkatastrofförsäkring skapas, ska denna då göras frivillig för kommunerna och bygga på normala konkurrensutsatta produkter från försäkringsbolagen eller ska försäkringen göras obligatorisk för samtliga kommuner?

Risken med en frivillig försäkring är att enbart de kommuner vilka anser sig utsatta för hög risk, kommer att använda den. Någon större riskspridning sker därmed inte i kommunkollektivet, vilket ökar tveksamheten från försäkringsbolagen att tillhandahålla försäkringen.

Även de kommuner vi varit i kontakt med har uttryckt tvivel på att det verkligen kommer att uppstå en marknad för kommunala naturkatastrofförsäkringar. Man bygger konstaterandet på de svårigheter som kommunerna redan i dag har att få offerter från försäkringsbolagen på mer traditionella försäkringar.

En obligatorisk kommunal naturkatastrofförsäkring kan tolkas som något tveksam i förhållande till den kommunala lokaliseringsprincipen. En obligatorisk försäkring kan också framstå som orättvis för kommuner som är belägna i områden

som är mindre utsatta för naturskador. Vi anser dock att frågans betydelse kräver särskild lagstiftning.

En obligatorisk kommunal katastrofskadeförsäkring, kan jämföras med andra lagstadgade obligatoriska försäkringar. Statsmakterna har i flera fall funnit det vara av så stor vikt att skydda den enskilde individen och uppnå en omfattande riskspridning att man stiftat särskilda lagar om tvingande försäkring.

Denna typ av lagstiftning gäller exempelvis för olika yrkesgrupper och verksamheter. Sålunda stadgas i 27 § i revisorslagen (2001:883) att revisorer och registrerade revisionsbolag skall teckna försäkring eller hos Revisorsnämnden ställa säkerhet för den ersättningskyldighet som revisorn eller bolaget kan ådra sig i sin revisionsverksamhet. Enligt 6 § punkten 2 i fastighetsmäklarlagen (1995:400) krävs för att bli registrerad som fastighetsmäklare att personen ifråga har försäkring för skadeståndsskyldighet som kan drabba honom, om han åsidosätter sina skyldigheter. Under avsnittet Försäkringsplikt fastställer 9 kap. i luftfartslagen (1957:297) att en svensk (6 §) eller utländsk (7 §) transportör ska ha en ansvarsförsäkring som täcker det ansvar som följer av 2 eller 3§ (Montrealkonventionen). I 1 § punkten 1 i Lagen om byggförsäkring m.m. (1993:320) stadgas att en byggförsäkring ska finnas när en byggnad som helt eller till övervägande del ska användas som bostad för permanent bruk uppförs. Den som för egen räkning utför eller låter utföra ett byggnadsarbete (byggherren) ska se till att det finns en byggförsäkring, om det krävs en sådan enligt denna lag (1 c §). I 2 § i trafikskadelagen (1975:1410) fastställs att trafikförsäkring ska finnas för motordrivet fordon som är registrerat i vägtrafikregistret. Försäkringsplikten fullgörs av fordonets ägare. Trafikförsäkring får, enligt 5 §, meddelas av en försäkringsgivare som har fått tillstånd till det enligt 2 kap. 3 § försäkringsrörelselagen (1982:1713), osv. Trafikskadelagen innehåller också övergripande bestämmelser om den trafikskadeersättning som ska utgå för person- eller sakskada till följd av trafikolycka.

Ovan beskrivna fall är enbart exempel på lagstiftning om obligatorisk försäkring, liknande rättsregler finns inom flera

andra områden. Se även avsnitten om patientförsäkring, atomansvar, GMO-skador och fartygsförsäkring.

### Vad är försäkringsbart?

Som tidigare redogjorts för, är det i första hand tre slag av kostnader som kommunerna önskar få ersatta vid naturkatastrofer; infrastruktur-, personal- samt utrustnings- och materielkostnader.

Vid diskussioner med försäkringsbolagen har framkommit något olika synpunkter på vad som på marknaden är försäkringsbart av detta (förutom det givna svaret att allt är försäkringsbart – det är bara en fråga om storlek på premie och självrisk). Förmodligen beror de olika åsikterna på bolagens marknadsituation, profil i verksamheten, lönsamhet, m.m.

En rimlig tolkning av försäkringsbolagens information är att infrastrukturen enklast kan försäkras. Det handlar mest om fysiska objekt som alltid kan värderas på något sätt – med hänsyn tagen till ålder, graden av underhåll, m.m. Några bolag ställer dock krav på att en mer oberoende instans, t.ex. en statlig myndighet, kvalitetskontrollerar den kommunala infrastrukturen innan försäkringsmarknaden kan agera. Andra menar emellertid att bolagen själva kan göra en normal riskvärdering av infrastrukturen, på liknande sätt som man bedömer fastigheter, fabriksanläggningar osv.

En annan fråga är vilka typer av katastrofhändelser som ska utlösa försäkringen. Grunden i dagens sakförsäkringar är att skadan skall betraktas som plötslig och oförutsedd. Det som kan vara oroande med en ökad risk för översvämningar och stormar, är att dessa inträffar med sådan frekvens att det inte längre kan betraktas som en plötslig och oförutsedd händelse. Finns kunskapen om att ett visst område kommer att översvämmas flera gånger under exempelvis en femårsperiod ändras förutsättningarna. Premierna kan bli högre och försäkringsbolagen kan komma att inte längre teckna försäkringar. Enligt bolagen är det ett



tjugotal kommuner – framför allt runt Vänern och Göta älvdal – som kan komma att få sådana problem.

### **Riskpremier eller schablonpremier**

Om försäkringssystemet utformas helt marknadsmässigt, ska de kommuner som är utsatta för större risk betala högre premier. Hur risken ska bedömas avgörs i sista hand av försäkringsbolaget. Räddningsverket utför översiktliga stabilitets- och över- svämningskarteringar till stöd för både kommunernas och länsstyrelsernas arbeten med riskhantering.

En obligatorisk försäkringslösning kan bygga på premier utformade utifrån vissa schablonprinciper, t.ex. antal invånare i kommunen eller kommunens skattekraft etc. Denna ”mer solidariska” lösning kan resultera i att kommuner som finns i områden som mera sällan drabbas av naturkatastrofer ”subventionerar” kommuner där fler katastrofer inträffar.

De intervjuade kommunerna poängterar ofta att det ska finnas en koppling mellan premiens storlek och de resurser som kommunen lägger ner på förebyggande åtgärder. Den kommun som satsar på att förebygga katastrofer bör få en lägre premie.

### **Självrisk – incitament till förebyggande åtgärder**

Det något tveksamma med alla typer av försäkringar är att den som tecknat en försäkring kan lockas att ägna mindre kraft åt förebyggande åtgärder än den som inte tecknat försäkringen.

Det är därför viktigt att det inom ramen för en naturskade-försäkring finns en rimligt stor självrisk för kommunerna.

Självriskens storlek har diskuterats i de kontakter vi har haft med olika aktörer. Förslag som framkommit är 1 000 kr eller 500 kronor per invånare. Vårt förslag är att kommunen inom vissa ramar själv får välja självrisknivå.

## Stora och små kommuner

Vid våra intervjuer har framkommit att små och stora kommuner har något delade synpunkter på de frågor vi utreder, främst beroende på skillnader i ekonomiska förutsättningar. Sålunda är de mindre kommunerna tveksamma till en hög självrisk, man menar att kommunen kan ha svårt att bära de kostnader som kan uppstå. Denna tveksamhet finns inte i de större kommunerna.

Vi ser också en skillnad i kompetens mellan små och stora kommuner i att kunna hantera katastroffrågor. Små kommuner, som till och med ligger inom uttalade riskområden, verkar lida brist på kompetens för att hantera dessa viktiga problem.

## Kommunalt captive

En variant på försäkringslösning som diskuterats är att kommunerna gemensamt bildar ett captivebolag för naturkatastrofförsäkringar. Ett captive är ett av en huvudman (t.ex. ett företag) bildat försäkringsbolag, som enbart försäkrar huvudmannens verksamhet och egendom. Huvudmannen behöver därmed inte vända sig till öppna marknaden för att upphandla försäkringar.

Redan tidigare har enskilda kommuner och grupper av kommuner bildat captives (se vidare avsnittet om försäkringsmarknaden). Det förekommer två olika former för hur ett captive tillhandahåller försäkringar till de delägande kommunerna. I den ena formen avger captivebolaget anbud till kommunen i konkurrens med försäkringsbolagen på marknaden. I den andra formen gör de delägande kommunerna över huvud taget ingen upphandling, utan de är genom sitt delägarskap direkt anslutna till de försäkringar captivebolaget tillhandahåller. Fråga har uppkommit om den sistnämnda formen är förenlig med konkurrensrätten. Regeringsrätten väntas inom kort avgöra ett mål om lagligheten av motsvarande förfarande i fråga om tjänsten avfallshantering. Avgörandet väntas få principiell betydelse även i fråga om försäkringstjänster tillhandahållna av kommunala

captivebolag Det osäkra rättsläget gör att en captivelösning för kommunernas naturkatastrofförsäkring kan bedömas som mindre lämplig. Men även om ett captivebolag skulle vara möjliga att etablera menar vi att nedanstående förslag, med Kammarkollegiet som ansvarig myndighet, är att föredra. Av dessa anledningar överväger vi inte frågan om en captivelösning vidare.

## 7.6 Naturkatastrofförsäkring – Kammarkollegiet

De överväganden vi gjort rörande en kommunal naturkatastrofförsäkring administrerad av Kammarkollegiet bygger på följande punkter:

- Vi menar att en försäkringslösning är att föredra dels för att den understödjer ansvarsprincipen, dels för att försäkringsaktörerna har kompetens och vana att hantera risker. Modeller där regeringen eller statliga myndigheter ges en roll som "bidragsgivare" även vid mindre naturkatastrofer, bedömer vi minskar fördelarna. Staten har däremot en viktig roll vid extremt stora olyckor och katastrofer.
- För att skapa en solidarisk försäkringslösning föreslår vi att den görs obligatorisk för kommunerna genom en särskild lag. Vi bedömer att en modell vilken bygger på frivillig försäkring som tecknas på försäkringsmarknaden, är för osäker.
- I och med att systemet vi föreslår blir starkt regelstyrt gör vi bedömningen (utifrån de intervjuer vi genomfört) att det lättare accepteras av kommunerna om lösningen organiseras inom den offentliga förvaltningen. Vårt förslag är en lösning som Kammarkollegiet svarar för.
- Ett obligatorium underlättar också en solidarisk försäkringsform som till stor del bygger på schabloner för beräkning av självrisk och premier (i stället för enbart riskbedömningar).

- En lösning via Kammarkollegiet har därutöver vissa ekonomiska fördelar. Myndighetens verksamhet drivs enligt instruktionen utan vinstintresse och kollegiet har en låg administrationskostnad. Enligt årsredovisningen för 2006 var denna kostnad 12,8 procent av intjänad premie (ska jämföras med att administrationskostnaden för de privata bolagen samma år var 21,5 procent, dessutom tillkommer för dessa en vinstmarginal på ca 10 procent).<sup>1</sup> Enligt Kammarkollegiets bedömning kommer administrationskostnaderna för naturkatastrofförsäkringen ligga på nivån 0,2 – 2 procent av intjänad premie.
- Den föreslagna lösningen skapar rimlig rättvisa mellan små och stor kommuner i och med att kommunen kan välja storlek på självrisk och premie.
- Vi finner det positivt att Räddningsverket svarar för de statliga insatserna vad gäller förebyggande verksamhet och att en annan myndighet (Kammarkollegiet) tar hand om ersättningen vid skada. Ersättningsfrågorna kan därmed behandlas objektivt utan att myndigheten är påverkad av hur den hanterat frågan tidigare, dvs. inga jävsförhållanden kan uppstå.

### Sternrapporten om försäkringslösningar

I Sternrapporten, som under 2006 togs fram på uppdrag av Englands dåvarande premiärminister Tony Blair, görs en genomgripande analys av klimatförändringens ekonomi. I kapitel 19.6 Spreading risk and protecting the vulnerable görs bedömningen att privata försäkringslösningar, vad gäller skador till följd av naturkatastrofer, har både för- och nackdelar.

Till fördelarna hör att privata försäkringslösningar är ekonomiskt effektiva då de har riskbaserade premienivåer, vilka i kombination med försäkringstagarnas självrisker, uppmuntrar till vidtagande av förebyggande åtgärder. Till nackdelarna hör att

---

<sup>1</sup> Uppgift av Staffan Moberg, Försäkringsförbundet.

privata försäkringslösningar riskerar exkludera de grupper som är utsatta för stora risker eller har begränsade ekonomiska resurser. Klimatförändringarna, vilka förväntas öka risken för naturkatastrofer, i kombination med att försäkringsbolagen utvecklar allt mer sofistikerade riskmodelleringsverktyg kommer antagligen att innebära att premiesättningen i än högre grad kommer bli avhängig försäkringstagarens, förväntade eller reella, riskexponering, menar Sternrapporten

Vårt förslag innebär att fördelarna med en privat försäkringslösning till stor del tillvaratas medan nackdelarna undviks.



## 8 Författningar och aktörer

### 8.1 Lagar och förordningar

Det är i huvudsak två lagar som berör de frågor vår utredning behandlar. Det är lagen om skydd mot olyckor (2003:778) och lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006:544). Dessa lagar beskrivs kortfattat här nedan i de delar som har relevans för utredningen.

Dessutom är det ett antal lagar som övergripande eller mer indirekt påverkar utredningen. Exempel på detta är kommunallagen, plan- och bygglagen och vattentjänstlagen.

#### *Lagen om skydd mot olyckor*

Enligt denna lag (2003:778) är räddningstjänst de räddningsinsatser som staten eller kommunerna ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön. Staten eller en kommun ska ansvara för en räddningsinsats endast om detta är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt (1 kap. 2 §).

I 2 kap. 7 § fastställs att en kommun ska ansvara för räddningstjänst inom kommunen. Staten ansvarar dock för räddningstjänsten i vissa fall (s.k. statlig räddningstjänst), vilka preciseras i 4 kap. 1–6 §§, nämligen vid fjällräddningstjänst (polisen), efter-

forskning av personer (polisen), flygräddningstjänst (Luftfartsinspektionen), sjöräddningstjänst (Sjöfartsverket), miljöräddningstjänst till sjöss (Kustbevakningen) samt räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen (länsstyrelserna).

I 7 kap. 1–3 §§ finns bestämmelser om ersättning till kommuner. I 1 § föreskrivs bl.a. att om en kommun medverkat i statlig räddningstjänst eller vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen eller vid övningar i sådan räddningstjänst eller sådan sanering, har kommunen rätt till skälig ersättning av staten.

I 3 § stadgas att om en räddningsinsats i kommunal räddningstjänst har medfört betydande kostnader, har kommunen rätt till ersättning av staten för den del av kostnaderna som överstiger en självrisk. En förutsättning för rätt till ersättning är att kostnaderna är direkt hänförliga till räddningsinsatsen. Självriskens beräknas enligt grunder som regeringen fastställer.

Kommunen ska också utarbeta ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet (3 kap. 3 §) samt ett handlingsprogram för räddningstjänst (3 kap. 8 §). Bägge dessa program ska antas av kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod.

#### *Förordning om skydd mot olyckor*

Denna förordning (2003:789) innehåller föreskrifter som ansluter till vad som föreskrivs i ovanstående lag

I 7 kap. 2 § stadgas att självriskens enligt 7 kap. 3 § i lagen om skydd mot olyckor utgörs av ett belopp som motsvarar 0,02 procent av det sammanlagda skatteunderlaget som står till kommunens förfogande året före det år då kostnaderna uppkommit.

Frågor om ersättning prövas av Statens räddningsverk (3 §).



*Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*

Denna lag (2006:544) syftar bl.a. till att kommuner och landsting ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha god förmåga att hantera krissituationer i fred (1 §).

Kommunerna och landstingen åläggs att analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa och hur dessa kan påverka den egna verksamheten. Detta sammanställs i en risk- och sårbarhetsanalys. Kommunerna och landstingen ska vid varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser (2 kap. 1 §).

I 2 kap. 2 § anges att det i kommuner ska finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid – krisledningsnämnd. Nämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen eller landstinget i den utsträckning det är nödvändigt med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning (2 kap. 4 §).

Kommunerna och landstingen ska, enligt 5 kap. 1 §, få ersättning av staten för kostnader för förberedande uppgifter som de utför enligt 2 kap. (extraordinära händelser i fredstid) och 3 kap. (höjd beredskap). Uppgifter som rör extraordinära händelser i fredstid berättigar till ersättning endast i den mån verksamheten är till nytta för hanteringen av sådana mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens respektive landstingets verksamhet.

*Förordning om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*

Denna förordning (2006:637) innehåller bestämmelser som ansluter till närmast ovanstående lag.

Av 10 § framgår att det är Krisberedskapsmyndigheten som bestämmer och betalar ut ersättningen till kommunerna inom ramen för vad regeringen årligen beslutar.

## 8.2 Aktörer

### 8.2.1 Regeringen

Finansdepartementet har under en följd av år utbetalat ersättningar för skador som drabbat kommunerna i samband med stora olyckor och katastrofer som en följd av jordskred, översvämningar och stormar.

#### Bakgrund

Sommaren 2000 översvämmades delar av södra Norrland. Regeringen utlovade stöd till kommunerna och under 2001 beviljades cirka 49 miljoner kronor.

Under hösten och vintern 2000 översvämmades delar av Värmland och Västra Götaland. Även då utlovade regeringen bidrag och kommunerna erhöll i augusti 2002 cirka 86 miljoner kronor i bidrag. De kommuner som var ägare till Dalslands kanal erhöll cirka 15 miljoner kronor i ersättning i början av 2003.

Under sensommaren 2001 översvämmades Sundsvall och Timrå. Sundsvalls kommun beviljades bidrag med 10 miljoner kronor, medan Timrå kommuns ansökan avslogs.

Sensommaren 2002 skedde översvämningar på Orust och Tjörn. Orust kommuns ansökan avslogs, medan Tjörn kommun inte ansökte om bidrag. Inte heller denna gång lovade regeringen bidrag.

Sommaren 2003 översvämmades delar av Småland, men ingen kommun ansökte om bidrag.

Sommaren 2004 översvämmades delar av sydvästra Småland (Jönköpings och Kronobergs län), och även delar av Norrbotten. Inga ansökningar om ersättning inkom till regeringen.

Regeringen har sammanlagt beviljat cirka 160 miljoner kronor i bidrag till berörda kommuner för skador som uppkommit på grund av översvämningar från och med översvämningarna 2000.

Normalt sett ska frågor som gäller översvämningar hanteras av Miljö- och Försvarsdepartementen men även Näringsdepartementet. Finansdepartementet har sedan 2000 hanterat frågor gällande kommuners ansökningar.

I budgetpropositionen 2003/04:1, UO 25, ansåg regeringen att det inte var någon långsiktig lösning på ekonomiska problem som kunde uppkomma på grund av översvämningar att bistå kommuner på detta sätt, dvs. att bevilja dem bidrag. Regeringen skulle därför överväga att utreda dessa frågor.

### **Förutsättningar**

Det finns inget regelsystem som med automatik innebär att staten ska ersätta kommuner för andra kostnader än räddningstjänstkostnader, vilka administreras av Räddningsverket, eftersom utgångspunkten har varit att kommuner, som ansvarar för den kommunala infrastrukturen och samhällsplaneringen, ska kunna hantera extraordinära händelser.

### **Finansiering av bidrag för översvämningar**

I statsbudgeten finns inget särskilt anslag, förutom anslagen som administreras av Räddningsverket för Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor och Ersättning för räddningstjänst m.m., för att hantera kostnader för översvämningar.

Regeringens bidrag har utbetalats från anslaget Bidrag för särskilda insatser till vissa kommuner och landsting. Syftet med anslaget har varit att tillfälligt bistå kommuner och landsting som på grund av speciella omständigheter hamnat i en särskild svår ekonomisk situation.

Regeringen fick under åren riksdagens bemyndigande att kunna använda anslaget för att bistå de kommuner som drabbats av översvämningar.

### Vad har regeringen beviljat bidrag till?

Regeringen har beviljat bidrag för infrastruktur, såsom kommunala vägar, broar och andra större kostnadsposter exempelvis VA.

Utgångspunkten för bidragen har varit att återställa objekten.

Bidrag lämnades inte till kommunala bolag om dessa verkar i konkurrens med privata aktörer. Det innebär att bidrag inte lämnades till kommunala bostadsföretag eller kommunala elbolag etc.

Bidrag har inte heller lämnats till privata personer eller företagare. Deras skador ska hanteras inom försäkringsområdet.

Kommuner har under årens lopp ansökt om bidrag för enskilda väghållare. Denna fråga beträffande enskilda vägar är tämligen komplicerad. En förutsättning för att bidrag ska lämnas från regeringen är att kommunen har givit kommunalt vägbidrag/verksamhetsbidrag till den enskilda väghållaren.

Det är då viktigt att kommunen har handlagt ärendet och beviljat bidrag enligt kommunallagen, dvs. kommunen får inte gynna vissa enskilda. Kommunen måste kunna redovisa utifrån vilka kriterier som bidrag har beviljats. Hjälper kommunen en enskild väghållare så måste kommunen även bevilja vägbidrag till andra väghållare. En kommun får bevilja vägbidrag om det finns ett allmänintresse.

Enskilda väghållare kan erhålla statsbidrag från Vägverket och därmed är det frågor som Näringsdepartementet ansvarar för.

När det gäller regresskrav från enskilda vid t.ex. avloppsvatten som trängt in i privata fastigheter har regeringen valt att inte bevilja sådant bidrag eftersom det skulle innebära att regeringen hade föregått en rättslig process.

Av de medel som ovan benämnts Bidrag för särskilda insatser till vissa kommuner och landsting har regeringen även beviljat Göteborgs kommun bidrag om sammanlagt 90 miljoner kronor till följd av diskoteksbranden vid Backaplan i Göteborg den 29–30 oktober 1998. Även om en sådan brand kan klassificeras som en stor olycka/katastrof ingår inte detta behov av kostnads-

täckning i utredningens uppgift eftersom händelsen inte kan betecknas som en naturolycka.

### **Stormen Gudrun och stormen Per**

Kommunerna har inte fått bidrag av regeringen för kostnader i samband med stormen Gudrun eller stormen Per. Vad gäller stormen Gudrun utbetalades medel till kommunerna ur EU:s solidaritetsfond. Utbetalningarna handlades av Statens jordbruksverk.

### **8.2.2 Statens räddningsverk**

Enligt förordning (2005:890) med instruktion för Statens Räddningsverk är myndigheten central förvaltningsmyndighet för följande frågor (1 §):

- räddningstjänst, olycks- och skadeförebyggande åtgärder samt sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning och
- transporter på land av farligt gods.

Verket är också central förvaltningsmyndighet för frågor om brandfarliga och explosiva varor samt frågor om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Myndigheten har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för miljöfrågor med anknytning till myndighetens verksamhetsområde. Inom ramen för detta ansvar ska myndigheten vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

Räddningsverket ska dessutom bl.a. bedriva arbete med olycks- och skadeförebyggande åtgärder med målet att skydda människors liv, säkerhet och hälsa mot olyckor samt att förhindra eller begränsa skador på egendom och miljö (2 §).

Det enda som i verkets regleringsbrev för 2007 berör vår utredning är ett återrapporteringskrav:

Statens räddningsverk ska redovisa de utbetalningar till kommuner som sker enligt 7 kap. 2–3 §§ lagen (2003:778) om skydd mot olyckor med angivande av ändamålet för respektive utbetalning.

#### *Anslaget 7:3 Ersättning för räddningstjänst m.m.*

För att ersätta kommuner i enlighet med 7 kap. 2–3 §§ i lagen om skydd mot olyckor, disponerar Räddningsverket anslaget 7:3 Ersättning för räddningstjänst m.m. inom utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet.

En beskrivning av anslaget och Räddningsverkets synpunkter på anslaget återfinns under avsnitt 5 ”Nuvarande former för ersättning och problem med dessa.”

### **8.2.3 Krisberedskapsmyndigheten**

Enligt instruktionen (2002:518) är Krisberedskapsmyndigheten central förvaltningsmyndighet för frågor om samhällets säkerhet när det gäller krishantering och civilt försvar. Krisberedskapsmyndigheten ska bl.a. bidra till att stärka krishanteringsförmågan hos kommuner, landsting, länsstyrelser och centrala myndigheter samt verka för samverkan mellan offentliga organ, organisationer och näringsliv (1 § punkt 1 och 2).

Eftersom vår utredning enbart behandlar relationen mellan staten och kommunerna vid naturkatastrofer, tar vi i detta avsnitt enbart upp Krisberedskapsmyndighetens åligganden gentemot kommunerna.

Staten ersätter kommunerna för följande uppgifter<sup>1</sup>:

- *Risk- och sårbarhetsanalyser.* För varje ny mandatperiod ska kommunerna fastställa en plan för hur de ska hantera en extraordinär händelse. Planen ska grunda sig på risk- och sårbarhetsanalyser av all verksamhet som måste fungera även vid en kris. Syftet med analyserna är också att öka besluts-

---

<sup>1</sup> Uppgifterna hämtade från [www.krisberedskapsmyndigheten.se](http://www.krisberedskapsmyndigheten.se)

fattarnas och allmänhetens kunskap om kommunens sårbarhet.

- *Geografiskt områdesansvar.* Kommunerna ska verka för samordning av krisberedskapen med landsting, organisationer, företag och statliga myndigheter som finns i kommunen.
- *Utbilda och öva.* Kommunerna ska regelbundet utbilda och öva politiker och tjänstemän.
- *Rapportera.* Kommunerna ska informera länsstyrelsen om vad de gör för att minska riskerna och öka förmågan att hantera en kris. Också under en kris ska kommunerna informera länsstyrelsen om läget i kommunen.
- *Höjd beredskap.* Kommunerna ska ansvara för allmänhetens skyddsutrustning och viss räddningstjänstmateriel som ska användas vid krig.

För dessa uppgifter i krishanteringssystemet betalar staten en årlig ersättning till kommunerna på cirka 250 miljoner kronor. Pengarna fördelas på följande sätt:

- *Höjd beredskap.* För uppgifter inom det civila försvaret får kommuner med mer än 80 000 invånare 200 000 kronor per år. Storstäderna får mellan 400 000 och 700 000 kronor. Övriga kommuner får 50 000 kronor per år.
- *Grundbelopp.* För att alla kommuner ska kunna ha särskild personal som samordnar arbetet med krisberedskapen, betalar staten ut ett särskilt belopp som varierar i förhållande till invånarantalet. Kommuner med över 80 000 invånare får 500 000 kronor per år och storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö får mellan 1 och 2 miljoner kronor. Övriga kommuner får 250 000 kronor per år.
- *Verksamhetsersättning.* För planering, risk- och sårbarhetsanalyser, övningar med mera utbetalar staten 11,40 kronor per invånare till alla kommuner.

- *Tillägg.* Storstäderna, liksom vissa kommuner i deras närhet, får ett särskilt tillägg för att kunna arbeta över kommungränserna. Som lägst motsvarar det 100 0000 kronor. Högst tillägg får Stockholm med 6,5 miljoner kronor.
- *Startbidrag.* För att underlätta för kommunerna att komma igång med krisberedskapsarbetet betalar staten ut 2,80 kronor per invånare och år till alla kommuner.

De medel som kommunerna erhåller från Krisberedskapsmyndigheten, ofta via länsstyrelserna, är ersättningar för i huvudsak förebyggande åtgärder i syfte att klara kriser. Ersättningsystemet regleras i ett avtal från 2004 mellan staten och Svenska Kommunförbundet. Avtalet ska följas upp 2009. Något som diskuterats inom ramen för vår utredning är att kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser, och åtgärdandet av ev. problem, skulle kunna påverka den försäkringspremie som kommunerna betalar till det försäkringssystem vi föreslår ska administreras av Kammarkollegiet. Vi menar dock att det i första hand är kommunernas självrisk, inte premien, som ska utgöra incitamentet för kommunerna att arbeta förebyggande.

#### **8.2.4 En ny myndighet för säkerhet och beredskap**

I maj 2007 överlämnade Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap sitt slutbetänkande (SOU 2007:31). I detta föreslås att en ny myndighet inrättas från och med den 1 juli 2008 för områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. De nuvarande myndigheterna Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk och Styrelsen för psykologiskt försvar ska enligt betänkandet upphöra.

Av intresse för vår utredning är att den nya myndigheten föreslås disponera anslaget 7:3 Ersättning för räddningstjänst m.m., vilket nu disponeras av Statens räddningsverk. I betänkan-



det tas dock inte ställning till någon förändring av anslaget i och med att vår utredning pågår (bilaga 6).

### 8.2.5 Jordbruksverket

Den 10 mars 2005 ansökte Sverige om medel från Europeiska unionens solidaritetsfond för att få ersättning för offentliga kostnader i samband med stormen Gudrun (se även avsnittet om solidaritetsfonden).

Regeringen beslutade den 13 oktober 2005 (Jo2005/2356) att ge Statens jordbruksverk i uppdrag att svara för handläggningen av ansökningar om och utbetalning av fondmedlen. Av beslutet framgick att Jordbruksverkets fördelning av medel skulle vara slutförd inom 12 månader från det datum då kommissionen betalat ut medel till Sverige. Totalt utbetalades cirka 600 miljoner kronor, varav 86 kommuner erhöll 111 miljoner kronor. Deras kostnader avsåg i första hand insatser för gator och vägar, att upprätthålla utbildning samt vård och omsorg, räddningstjänst samt röjningsarbeten i parker och naturområden.

### 8.2.6 Försvarsmakten

Försvarsmakten ska enligt 2 § i instruktionen (2000:555) bland annat bidra till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestringar i fred genom att kunna samverka med andra myndigheter och kunna ställa resurser till förfogande.

Med stöd av 6 kap. 7 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor kan räddningstjänsten åberopa stöd av Försvarsmakten. I detta lagrum stadgas att en statlig myndighet eller en kommun är skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på anmodan av räddningsledaren. En sådan skyldighet föreligger dock endast om myndigheten eller kommunen har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar dess vanliga verksamhet.

I 6 kap. 1 § samma lag föreskrivs en tjänsteplikt som innebär att när det behövs, är var och en som under kalenderåret fyller lägst arton och högst sextiofem år skyldig att medverka i räddningstjänst, i den mån hans eller hennes kunskaper, hälsa och kroppskrafter tillåter det. Tjänsteplikten fullgörs på anmodan av räddningsledaren.

Även hemvärdet brukar användas vid räddningsinsatser. Hemvärdet ingår i Försvarmakten och enligt 1 § hemvärnsförordningen (1997:146) ska hemvärdet bland annat kunna stödja de operativa insatsförbanden samt delta i annan verksamhet där Försvarmakten medverkar.

Försvarmakten får, enligt 4 § förordning (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet, på begäran lämna stöd till statliga myndigheter, kommuner och landsting. Men det får enbart ske om Försvarmakten har resurser som är lämpliga för uppgiften och inte allvarligt hindrar dess ordinarie verksamhet eller dess medverkan enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Försvarmakten ska ta ut avgifter för stöd enligt denna förordning. Full kostnadstäckning ska uppnås, om inte stödet lämnas till annan statlig myndighet (16 §).

Försvarmakten har gjort insatser på flera ställen där naturkatastrofer inträffat, däribland vid översvämningen i Arvika, snöovädret i Gävle och vid stormen Gudrun.

I Arvika ställde följande förband sina befäl och värnpliktiga till förfogande: Livgardet, Södermanlands regemente, Artilleriregementet, Göte trängregemente, Göta ingenjörregemente, Helikopterflottiljen, Jösse Hemvärnsbataljon, Tingvalla Hemvärnsbataljon, Säffle Hemvärnsbataljon, Norra Värmlands Hemvärnsbataljon, Bergslagens Hemvärnsbataljon och Nordmarkens Hemvärnskompani. Totalt deltog 105 – 125 befäl och 1 900 – 2 000 värnpliktiga och hemvärnsmän. Materiel som användes var bland annat 50 000 – 60 000 sandsäckar, 14 vattenpumpar, 12 elverk, 12 terrängfordon och bandvagnar samt två ledningsbilar.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Försvarmaktens insatser i Arvika hösten 2000, slutrapport 2001-06-15.

Personal och materiel från följande förband deltog i insatsen i Gävle: Dalregementet I 1, Upplands regemente S 1/Fo47 och Svea Livgarde I 1/Fo44. Totalt omfattade insatsen ett tiotal befäl, ett femtiotal soldater och ett 25-tal bandvagnar. Dessutom deltog Arméflygbataljonens Helikopterflottilj, AF 2, i Linköping med tre helikoptrar.<sup>3</sup>

Vid våra intervjuer har några kommuner givit uttryck för en oro att pågående personalreduceringar och neddragningen av antalet värnpliktiga inom försvaret samt minskningen av hemvärnet, kan medföra att hjälpinsatserna inte kommer att räcka till för att klara stora olyckor. Beredskapen i samhället kan försämrars. Det kan även leda till att kommunerna i ökad utsträckning tvingas hyra in extrapersonal, vilket ökar de kommunala kostnaderna. En av de intervjuade kommunerna föreslog till och med bildandet av en nationell styrka av civila försvarsorganisationer.

I en utvärdering av krishanteringssystemet efter stormen Gudrun lämnar länsstyrelsen i Kronobergs län följande kommentarer:

Försvarsmakten får mycket beröm för sina insatser under krisarbetet. Många har under utredningen uttryckt en stor oro för att denna resurs ska försvinna. Man vill att det skapas förutsättningar för att i större utsträckning kunna få tillgång till dessa resurser vid den här typen av händelser.<sup>4</sup>

Även Utredningen om en ny myndighet för säkerhet och beredskap (SOU 2007:31) tar upp frågan om försvarets minskade resurser. I denna framhålls:

---

<sup>3</sup> Snöövädret i Gävleområdet, rapport från Räddningsverket 1999.

<sup>4</sup> Utvärdering av krishanteringsarbetet efter orkanen GUDRUN i Kronobergs län vintern 2005. Länsstyrelsen i Kronobergs län 2005-05-30.

tidigare har resurser ofta lånats från Försvarmakten. Utvecklingen inom Försvarmakten har emellertid inneburit att det i dag inte alltid är möjligt att få ett sådant stöd. Försvarmakten har t.ex. färre helikoptrar i dag än vad som fanns för ett antal år sedan. Resurserna är också i högre grad ianspråktagna i olika internationella insatser. Denna utveckling innebär att samhället inte på samma sätt som tidigare kan förlita sig på att det finns resurser inom Försvarmakten som omedelbart kan sättas in som stöd.

### 8.2.7 Kammarkollegiet

Enligt Kammarkollegiets instruktion (1994:634) är myndigheten central förvaltningsmyndighet bland annat för Sveriges indelning och frågor om statlig egendom, m.m. Kollegiet har även uppgifter som rör riskhantering för myndigheter under regeringen (1 §).

I 4 §, punkterna 4 och 5 konkretiseras detta till att Kammarkollegiet ska svara för det interna statliga riskfinansierings-systemet samt utveckla metoder för riskhantering hos myndigheter under regeringen.

I 5 § stadgas att efter överenskommelse ska Kammarkollegiet för myndigheter under regeringen överta deras risker i ekonomiskt avseende och ansvar för skadereglering enligt förordningen om statliga myndigheters riskhantering och förordningen om försäkringskydd vid statliga tjänsteresor, samt biträda dessa myndigheter i deras riskhantering.

Av Kammarkollegiets regleringsbrev för 2007 framgår att de premier som myndigheterna betalar in till Kammarkollegiets försäkringsverksamhet ska placeras på ett särskilt räntebärande konto i Riksgäldskontoret. I verksamheten ska det finnas ett balanserat överskott för att täcka risken för framtida skador enligt principer som allmänt gäller inom försäkringsverksamhet. För finansiering av försäkringsverksamheten disponerar Kammarkollegiet en kreditram på 100 miljoner kronor i Riksgäldskontoret. Kreditramen är avsedd att finansiera enstaka stora skador eller tillfälliga anhopningar av skador. En utnyttjad kredit

ska återbetalas inom ramen för försäkringssystemet. Om den sammanlagda försäkringsersättning kollegiet ska betala för en enskild skadehändelse skulle överstiga 50 miljoner kronor, kommer dock det överstigande beloppet att täckas utanför systemet.

Statliga myndigheters riskhantering regleras i en särskild förordning (1995:1300). Av denna framgår att en myndighet under regeringen inte får, hos enskilt försäkringsbolag, teckna eller låta teckna försäkring för statens egendom, ansvarighet eller i övrigt för skador som staten ska ersätta. Kammarkollegiet får besluta om undantag från denna bestämmelse, om det finns särskilda skäl (5 §).

I samma förordning 4 § stadgas att en myndighet får träffa överenskommelse med Kammarkollegiet om att kollegiet ska överta myndighetens risker i ekonomiskt avseende och dess ansvar för skadereglering. Undantag från detta görs för några särskilda fall.

I 3 § fastställs att varje myndighet ska identifiera vilka risker för skador och förluster som finns i myndighetens verksamhet. Myndigheten ska värdera riskerna och beräkna vilka kostnader som staten har eller kan få med hänsyn till dessa risker. Resultatet ska sammanställas i en riskanalys. Varje myndighet ska vidta lämpliga åtgärder för att begränsa risker och förebygga skador eller förluster.

### **Några av Kammarkollegiets nuvarande försäkringar**

Verksamhetsförsäkringen är den primära myndighetsförsäkringen i det statliga försäkringssystemet. Den kan beskrivas som en företagsförsäkring för statliga myndigheter och består av tre delar: egendomsförsäkring, följdskadeförsäkring och ansvarsförsäkring. Egendomsförsäkringen är en allriskförsäkring för myndighetens egendom. Vid skada ersätter försäkringen kostnaden för nyanskaffning av all egendom som återställs. Egendom som inte återställs ersätts utifrån marknadsvärdet vid skadetillfället. Följdskadeförsäkringen ersätter merkostnader som uppstår vid

en egendomsskada, t.ex. hyra av lokaler eller utrustning under reparationstid. Följdskadeförsäkringen ersätter också intäktsförluster. Försäkringen fungerar här som en avbrottsförsäkring. Ansvarsförsäkringen omfattar myndighetens skadeståndsansvar för skada som myndigheten vållat av oaktsamhet.

Entreprenadförsäkringen, konsultansvarsförsäkringen och transportansvarsförsäkringen är andra verksamhetsrelaterade försäkringar som Kammarkollegiet erbjuder myndigheterna.

Kammarkollegiet har dessutom ett stort antal andra försäkringsprodukter.<sup>5</sup> Av intresse för vår utredning är att några av Kammarkollegiets försäkringar inbegriper delar av verksamheter som kommunerna ansvarar för – räddningstjänsten och gymnasieskolan. De sistnämnda försäkringarna omfattar personskadeskydd dels för den som medverkar i räddningstjänst, i övning med räddningskår eller i räddningstjänst enligt luftfartslagen, dels för elev som fullgör arbetsplatsförlagd utbildning i gymnasieskolan.

### 8.2.8 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna har enligt instruktionen (2002:864) åligganden inom bl.a. områdena civilt försvar, fredstida krishantering och räddningstjänst (3 § punkt 12). De är enligt instruktionen (50 §) geografiskt områdesansvariga myndigheter enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap och den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet. Länsstyrelsen ska avseende krisberedskap vara sammanhållande inom sitt geografiska område och före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behövs vidtas (52 §). Länsstyrelsen ska särskilt bl.a. följa upp kommunernas tillämpning av lagen (2006:544) om kommuners

---

<sup>5</sup> Följande grupper av försäkringsprodukter finns uppräknade i Kammarkollegiets PM Det statliga försäkringssystemet 2005-01-01: Studentförsäkringar, författningsreglerat personskadeskydd, verksamhetsrelaterade försäkringar, fordonsförsäkring, flyg- och skeppsförsäkringar, flyttgods- och magasineringsförsäkring, rese- och utlandsförsäkringar, personförsäkringar.

och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Av regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende länsstyrelserna framgår att dessa, i sin tillsyn över kommunerna inom ramen för området skydd mot olyckor, ska bedöma och främja kommunernas förmåga att leva upp till de nationella målen, de verksamhetsmål och de särskilda skyldigheter som framgår av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. En sammanfattande bedömning av kommunernas arbete enligt lagen om skydd mot olyckor ska redovisas (avsnitt 1.1.2.4 i regleringsbrev 2007).

### 8.2.9 Kommuner

En grundläggande princip (ansvarsprincipen) i krishanteringen är att den myndighet som normalt ansvarar för en verksamhet, är ansvarig för dess bedrivande även vid kriser och katastrofer (verksamhetsansvar). Det innebär att kommunerna följaktligen ansvarar för att skola, äldreomsorg, räddningstjänst, vatten och avlopp, m.m. fungerar även under exceptionella förhållanden. Kommunerna ska även då kunna hålla en viss nivå på verksamheten.

Som framgått av våra tidigare beskrivningarna av de lagar och förordningar som styr kris- och säkerhetsfrågor, har kommunerna i många fall rollen som åtgärdande och samordnande aktör på lokal nivå. Det gäller i en planerande och förebyggande fas, där kommunerna exempelvis ska utarbeta risk- och sårbarhetsanalyser samt handlingsprogram för förebyggande verksamhet och för räddningstjänst. Under en akut fas har kommunen ansvar för räddningstjänsten och vid en extraordinär händelse kan en krisledningsnämnd ta över verksamhetsområden från övriga kommunala nämnder, m.m. (för närmare beskrivningar av kommunernas roll, se avsnitten om Lagar och förordningar, samt om Statens Räddningsverk och Krisberedskapsmyndigheten).

## 8.2.10 Försäkringsmarknaden

### Kommunala försäkringar

De försäkringar kommunerna tecknar kan i huvudsak indelas i följande grupper:<sup>6</sup>

Egendomsförsäkring	Skyddar kommunernas egendom
Ansvarsförsäkring	Skyddar vid anspråk på skadestånd
Olycksfallsförsäkring	Ersätter kostnader vid olycksfall och invaliditet. Tecknas vanligtvis för skolan och barnomsorgen.
Följdskadeförsäkring	Ersätter extrakostnader och hyresförluster vid egendomsskada.
Motorfordonsförsäkring	Gäller kommunens fordon.
Förmögenhetsbrottsförsäkring	Skyddar när en anställd gör ett brott mot kommunen.
M.fl.	

Egendomsförsäkring innebär att kommunens fasta och lösa egendom är försäkrad mot brand-, inbrotts-, och vattenskador. En del egendom kan därutöver vara allriskförsäkrad för skador till följd av slarv eller vårdslöshet.

### Allmänt om den kommunala försäkringsmarknaden

Vid flera av de intervjuer vi genomfört i kommunerna har det framkommit ett missnöje med situationen på den kommunala försäkringsmarknaden. Antalet aktörer är litet. Det är därmed bristande konkurrens inom denna sektor. Detta har i många fall resulterat i sämre försäkringsvillkor samt höjda premier och självrisker. I vissa fall har försäkringsbolagen inte heller velat

---

<sup>6</sup> Kommunerna har dessutom ett stort antal försäkringar som regleras av pensionsavtal och kollektivavtal.



försäkra kommunen på grund av att risknivån ansetts för hög. Exempelvis är bränder i skolor frekvent förekommande. På grund av detta har ett större antal kommuner bildat egna captives, alltså egna försäkringsbolag, vilka endast kan vara försäkringsgivare åt sina ägare.

Det bör också framhållas att det stora flertalet kommuner inte själva agerar som kunder – alltså har direktkontakt med leverantören – på försäkringsmarknaden. Man använder försäkringsmäklare vilkas roll är att göra riskbedömningar och analysera kommunens försäkringsbehov. Utifrån detta formulerar mäklaren offertförfrågningar till försäkringsbolagen. Mäklaren kan också medverka i kommunens skadeförebyggande arbete.

### Försäkringsgivare – direktförsäkringsbolag

Av Sveriges Försäkringsförbunds statistik går inte att utläsa omfattningen av den kommunala försäkringsmarknaden. Kommunerna ingår som del i statistikområdet ”Företag och fastighet”.

Marknadsandelarna – mätta som inbetalda premier – för de tre största bolagen inom detta statistikområde var 1996:<sup>7</sup>

Länsförsäkringar	36,9 %
If Skadeförsäkring	15,2 %
Trygg-Hansa	14,3 %

---

<sup>7</sup> Från statistik på [www.forsakringsforbundet.com](http://www.forsakringsforbundet.com)

I syfte att åtminstone visa storleksordningen på aktörerna inom den kommunala försäkringssektorn görs här en mycket ungefärlig uppskattning:<sup>8</sup>

Länsförsäkringar	cirka 50 %
Trygg-Hansa	cirka 25 %
Kommunernas captive	cirka 25 %

Några mindre aktörer på den kommunala marknaden är dessutom If Skadeförsäkring, Britannia och Dansk Kommuneförsäkring.

Genom bildandet av captives vill kommunerna få en bättre kontroll över sin egen försäkringssituation samt pressa kostnaderna för försäkringspremierna genom att bl.a. på ett förmanligare sätt få del av återförsäkringsmarknaden. Sedan 1986 har Stockholms kommun ett eget försäkringsbolag, S:t Erik försäkring AB som ingår i koncernen Stockholms Stadshus AB<sup>9</sup>. 1991 bildade Göteborgs kommun Försäkrings AB Göta Lejon inom koncernen Göteborgs Kommunala Förvaltningsbolag<sup>10</sup>.

År 2003 startade Gävle och Sundsvalls kommuner ett gemensamt captive, Svenska Kommun Försäkrings AB. Nu ingår också följande kommuner som delägare: Kiruna, Trollhättan, Helsingborg, Piteå, Örnsköldsvik, Uppsala samt Trondheim<sup>11</sup>.

År 2005 bildades Kommunassurans Syd Försäkrings AB av 30 skånska kommuner (samtliga skånska kommuner förutom Höganäs, Ängelholm och Helsingborg). Under 2006 tillkom ytterligare sju delägare: Alvesta, Lessebo, Ljungby, Markaryd, Tingsryd, Uppvidinge och Älmhults kommuner<sup>12</sup>.

För närvarande behandlar Finansinspektionen koncessionsansökningar av två ytterligare kommungrupperingar som avser bilda captives. Den ena grupperingen är ett nationellt nätverk för

<sup>8</sup> Uppskattningen gjord av företrädare för Länsförsäkringar, Folksam, Trygg-Hansa och If vid ett möte på Försäkringsförbundet den 13 september 2007.

<sup>9</sup> [www.sterikforsakring.stockholms.se](http://www.sterikforsakring.stockholms.se)

<sup>10</sup> [www.gotalejon.goteborg.se](http://www.gotalejon.goteborg.se)

<sup>11</sup> [www.skfab.se](http://www.skfab.se)

<sup>12</sup> Uppgifterna hämtade från kommunstyrelseprotokoll i Tranemo kommun 2007-03-05.

små kommuner – SMÅKOM. Drygt etthundra kommuner med cirka 11 000 invånare eller mindre samverkar sedan 1989 i detta nätverk. Ett antal av kommunerna har lämnat in koncessionsansökan för bildandet av captivet Förenade småkommuners försäkrings AB. Dessa kommuner är Askersund, Bengtsfors, Berg, Bräcke, Eda, Essunga, Grästorp, Jokkmokk, Lekeberg, Ockelbo, Ovanåker, Skinnskatteberg, Smedjebacken, Vadstena, Valdemarsvik, Vansbro, Vingåker, Älvdalen, Älvkarleby, Älvsbyn och Ödeshög.

Den andra grupperingen består av 23 av de 25 kommuner som tillsammans med Stockholms stad utgör de totalt 26 medlemmarna i Kommunförbundet Stockholms län (KSL). I och med att Stockholms stad har eget försäkringsbolag står man utanför ägarkretsen. Dessa 23 kommuner avser bilda Stockholmsregionens försäkring AB.

Även ett antal andra kommunalförbund har utrett frågan om att bilda captives.<sup>13</sup> Om Finansinspektionen godkänner de ovan nämnda koncessionsansökningarna kommer ett knappt hundratal kommuner att äga captivebolag, alltså en dryg tredjedel av kommunerna.

### Försäkringsmäklare

Nästan samtliga kommuner använder försäkringsmäklare för kontakter med försäkringsbolagen och för visst riskhanteringsarbete. Försäkringsmäklaren upphandlas på marknadsmässiga villkor.

Enligt lagen om försäkringsförmedling (2005:405) avses med försäkringsförmedling yrkesmässig verksamhet som består i att:

- lägga fram eller föreslå försäkringsavtal eller utföra annat förberedande arbete innan försäkringsavtal ingås
- för någon annans räkning ingå försäkringsavtal eller
- bistå vid förvaltning och fullgörande av försäkringsavtal.

---

<sup>13</sup> Bl.a. kommunalförbundet Sjuhärad och kommunerna i Jönköpings län.

De flesta mäklare är fåmansbolag och arbetar i huvudsak med att upphandla och förmedla försäkringar. De större bolagen fungerar dessutom som säkerhetskonsulter åt kommunen. Här följer några exempel på konkreta arbetsuppgifter som kommunen köper av en större försäkringsmäklare<sup>14</sup>. Försäkringsmäklaren ska bl.a.

- Upphandla, förmedla och vidmakthålla försäkringsskydd, assistera vid intern och extern skadereglering, informera om nya försäkringskontrakt.
- Medverka i framtagandet av policy, riktlinjer etc. för säkerhetsarbetet och vara ett stöd i kommunens riskhanterings- och säkerhetsarbete.
- Löpande under avtalstiden genomföra detaljerade skadeförebyggande besiktningar varje år (byggteknisk genomgång), samt upprätta underlag innehållande: eventuell brist, prioritering, åtgärd samt kostnad för respektive besiktning.
- Tillhandhålla checklistor för inventering av vardagsrisker.
- Medverka som rådgivare i samband med om-, till- och nybyggnation vad avser säkerhetsåtgärder och krav i försäkringsavtal.
- Ordna regionala sammankomster för informations- och erfarenhetsutbyte.

Exempel på stora försäkringsmäklare på den kommunala marknaden är:

- Marsh AB. Detta är ett helägt dotterbolag till Marsh & McLennan Companies, en börsnoterad amerikansk koncern<sup>15</sup>.
- Willis AB ingår i Willis Group Holdings Limited med huvudkontor i London och börsnoterat i New York<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Punkterna är hämtade från

<http://lou.lidingo.se/aw/site/doc/agreement/244/398/Avtal%20pdf.pdf>

<sup>15</sup> [www.marsh.se](http://www.marsh.se)

<sup>16</sup> [www.willis.com/sites/sweden/swedish.aspx](http://www.willis.com/sites/sweden/swedish.aspx)

Försäkringsmäklarna har en egen branschorganisation, Svenska Försäkringsförmedlares Förening (Sfm)<sup>17</sup>. Man har cirka 1 400–1 500 medlemmar vilket motsvarar 70–80 procent av mäklarkåren<sup>18</sup>.

### Försäkringsgivare – återförsäkringsbolag

Stora återförsäkringsbolag på svenska marknaden är Swiss Re, Hannover Re och Munich Re. En del av återförsäkringarna hos dessa omfattar skador orsakade av naturkatastrofer, framför allt i Ostasien och Karibien men även i Europa. En anledning till att kommuner bildar egna captives är att själva få tillgång till denna internationella återförsäkringsmarknad. En förutsättning för detta är att man äger ett försäkringsbolag. De kommunala captiven vänder sig därmed direkt till de internationella bolagen och behöver inte gå vägen via svenska aktörer. Enligt kommunerna är fördelen större konkurrens och lägre priser.

---

<sup>17</sup> [www.sfm.se](http://www.sfm.se)

<sup>18</sup> Intervju med Per Andelius, Vd på Sfm.



## 9 Klimatförändringar, förebyggande arbete och katastrofersättning

Detta avsnitt behandlar hur klimatförändringarna och extrema väderhändelser kan komma att påverka den kommunala verksamheten. Avsnittet bygger till stor del på FN:s klimatpanels (IPCC) rapporter år 2007 samt Klimat- och sårbarhetsutredningens slutbetänkande Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter(2007:60). Beskrivningarna begränsas till enbart de frågeställningar som är av intresse för utredning. Avsnittet behandlar följaktligen hur VA-system, dricksvattenförsörjning och kommunala vägar, dvs. de delar av den kommunala infrastrukturen vilka vi föreslår ska ingå i ett naturkatastrofersättningsystem, kommer att påverkas av klimatförändringarna.

En generell slutsats är att kommunernas skadekostnader till följd av naturkatastrofer sannolikt kommer att öka de kommande åren. För mindre kommuner, samt särskilt utsatta kommuner, kommer det att bli svårt att inom egna ekonomiska ramar kunna klara effekterna av ett förändrat klimat.

### **9.1 Konsekvenser av klimatförändringarna och extrema väderhändelser**

Klimat- och sårbarhetsutredningen (framöver KS), vilken tillsattes år 2005, hade som uppdrag att bl.a. kartlägga samhällets sårbarhet för extrema väderhändelser och långsiktiga klimat-

förändringar. KS analyser utgår från två globala klimatmodeller och två globala utsläppsscenarier. Rossby Centre vid SMHI har utifrån ovan nämnda globala modeller gjort beräkningar i sina regionala modeller och tagit fram ett 40-tal specifika klimatindex. Dessa klimatindex har fungerat som underlag för bedömning av olika sektors framtida sårbarhet. Beräkningarna avser tidsperspektiven 2020-talet, 2050-talet och 2080-talet. Huvuddragen i klimatscenierna är enligt KS, trots osäkerheter, tillräckligt robusta för att användas som planeringsunderlag för olika samhällssektorer.

### **Sverige blir varmare och blötare**

Temperaturen kommer att stiga mer i Sverige och Skandinavien än det globala genomsnittet. KS scenarier pekar på att medeltemperaturen i Sverige stiger med 3 – 5 grader till 2080-talet jämfört med åren 1960 – 1990. Vintertemperaturen kan öka med 7 grader i norra Sverige. Mälardalens klimat kommer att likna klimatet i norra Frankrike idag. Nederbördsmonstren kommer också att förändras. Nederbörden kommer att öka i större delen av landet under höst, vinter och vår. Sommartid får vi ett varmare och torrare klimat, särskilt i södra Sverige. Havsnivån förväntas stiga med 0,2 – 0,6 meter (globalt) de närmaste hundra åren för att sedan fortsätta att stiga under många hundra år. Havsnivån stiger med upp till 0,2 meter mer än det globala genomsnittet i våra angränsande hav. Vad beträffar vindar och stormar i Sverige i framtiden är resultaten mer osäkra. Tendensen från KS modellscenarier är att såväl medelvinden som högsta byvind ökar.



## Översvämningar

Risken för översvämningar kommer generellt att öka. Risken för översvämning ökar främst i västra Götaland och västra Svealand samt i delar av Norrland. Vänerområdet är redan i dagsläget utsatt för en överhängande översvämningrisk enligt rapporten Översvämningshot – Risker och åtgärder för Mälaren, Hjälmaren och Vänern (SOU 2006:94). Den ökade översvämningriskens drabbar framför allt bebyggelse, vägar och järnvägar. Annan infrastruktur, industri och jordbruk kan också vara utsatt. Dricksvattenförsörjningen riskerar att slås ut genom förorening av vattentäkter eller genom ledningsbrott. Översvämningar av elstationer kan leda till långvariga elavbrott. Det ökade intresset av att bo sjönära har gjort att bostäder i många fall har byggts i områden som är översvämningshotade. I dagens klimat riskerar drygt sex miljoner kvadratmeter byggnadsyta längs vattendrag att översvämmas i genomsnitt en gång per hundra år. Denna yta kommer sannolikt att öka. Lokala skyfall med översvämningar av dag- och avloppssystem är redan i dag ett stort problem. Problemet kommer att bli ännu större i framtiden. Havsnivåhöjningen leder till ökad översvämningrisk vid högvatten i kustområdena, särskilt i Götaland.

## Ras och skred

Kraftig nederbörd och ökade flöden i vattendrag liksom höjda och varierande grundvattennivåer ökar risken för ras och skred. De ökade riskerna uppstår framför allt i områden där risken är hög redan idag. Det gäller Vänerlandskapen, Göta älvdalen, östra Svealand och nästan hela Norrlands kust. Utredningen har uppskattat att över 200 000 byggnader ligger nära vatten i områden där ras- och skredrisken ökar. De lokala förhållandena avgör var riskerna kommer att vara störst.

## Erosion

KS har i sina beräkningar utgått från en havsnivåhöjning på mellan 9 och 88 cm, dvs. IPCC:s bedömning från 2001. Den högre nivån svarar ungefär mot den bedömning IPCC gör i sin senaste rapport 2007. I norra delen av landet motverkas havsnivåhöjningen av landhöjningen. De sydligaste delarna av landet, Skåne, Blekinge, Halland och Västkusten blir mest utsatta. Lågtrycksbanor och vindar betyder också mycket för havsnivån och risken för översvämningar och erosion längs kusterna. Med en större dominans av västvindar kommer de högsta högvattennivåerna i Östersjön att stiga kraftigt. Detta ställer ökade krav på planering av nybebyggelse och förebyggande åtgärder. Kusterosion drabbar områden som består av lättrörlig jord eller sand. De mest utsatta kuststräckorna finns i Skåne, Blekinge samt på Öland och Gotland. Enligt utredningens beräkningar så ligger cirka 150 000 byggnader inom erosionsbenäget område vid en havsnivåhöjning på 88 cm.

## Stormar

Sverige har under årens lopp drabbats av ett antal kraftiga stormar. Stormen Gudrun som drabbade Sverige den 8–9 januari 2005 har hittills givit de svåraste konsekvenserna. De kraftigaste vindbyarna nådde 42 meter per sekund. Småland, Halland och norra Skåne drabbades värst. Skogsskadorna blev omfattande. Fallande träd orsakade kraftiga störningar och skador på elförsörjningen, telenäten, vägar och järnvägar. De direkta kostnaderna uppgick till 21 miljarder kronor. Huruvida det blir blåsigare eller inte är inte helt klarlagt. Olika modeller ger delvis olika resultat. De flesta modeller visar en något ökad medelvind.

## 9.2 Konsekvenser för kommunal verksamhet

### VA-system

VA-systemen är redan i dagsläget sårbara för översvämning. KS bedömer att avloppsvattensystemen kommer att belastas kraftigt i ett förändrat klimat på grund av ökade regnmängder och en omfördelning av regn till höst, vinter och vår när avdunstningen är låg och marken vattenmättad.

### Dricksvattenförsörjning

KS bedömer att klimatförändringarna kommer att allvarligt påverka dricksvattenförsörjningen. Kvaliteten på råvattnet i vattentäkterna kommer sannolikt att försämrast. Risken för avbrott och förorening av dricksvattnet ökar till följd av ökade risker för översvämningar, ras och skred. Spridningen av smittämnen ökar med ökad nederbörd och temperatur. Vid översvämningar, ras och skred kan smittämnen som förekommer i jord och mark förorena vattentäkter. Avloppsvatten kan läcka in i dricksvattentäkter och i ledningar.

### Kommunala vägar

I den analys som redovisas i KS ingår endast det statliga vägnätet. KS gör dock bedömningen att det kommunala vägnätet kommer att påverkas av klimatförändringarna på ett liknande sätt.

De klimatfaktorer som i första hand påverkar vägnäten är nederbörd, höga flöden, isbeläggning, temperatur, havsnivå och vind. KS bedömer att klimatförändringarna allvarligt kommer att påverka vägnäten. Den ökande nederbörden och ökade flöden innebär översvämningar, bortspolning av vägar och vägbankar, skadade broar samt ökade risker för ras, skred och erosion. Temperaturökningen innebär att skador inte längre kommer att vara tjälrelaterade utan kommer att bli värme- och vattenbelastnings-

relaterade. Underhållskostnader för betongbroar kommer att minska.

### **9.3 Skadekostnader för kommuner till följd av klimatförändringarna**

I KS sektorsanalyser har uppskattningar gjorts av skadekostnader liksom intäktsökningar. KS presenterar två scenarier (Hög och Låg) för kostnader och intäkter. Skadekostnaderna, i KS beräkningar, avser de skador som skulle uppstå, om inga åtgärder vidtas för att mildra konsekvenserna av olika väderhändelser. De kan utgöras av kostnaden för att reparera och återställa det skadade objektet, i det fall det är möjligt, eller av värdet av det som förstörts.

Skadekostnaderna innefattar bara en delmängd av de ekonomiska konsekvenser som kan uppstå. Kostnader som inte ingår i beräkningarna är skador på kommunala vägar och VA-nät. Vi har utifrån de siffror som presenteras försökt göra uppskattningar av de kommunala kostnaderna.

#### **VA-system**

KS har inte gjort någon uppskattning av hur stora kostnaderna på de kommunala VA-näten kan bli. Kostnaden för att dra nya vattenledningar kan dock uppskattas till mellan 1 000–8 000 kronor per meter (Bergmark, 2007).

#### **Dricksvattenförsörjning**

KS konstaterar att det är mycket svårt att uppskatta skadekostnader för störningar i dricksvattenförsörjning. Kostnaden för att ersätta mindre vattentäcker om de förorenas eller blir otjänliga på grund av höga humushalter kan variera från några tiotals miljo-

ner kronor till mer än en miljard för större vattentäkter. Om vattenledningar blir förstörda av ras eller skred kan samhällskostnaden bli mellan 10–50 miljoner kronor per tillfälle. KS bedömer att de sammanlagda skadekostnaderna för hela tidsperioden 2011–2100 uppgår till 62–124 miljarder kronor, beroende på scenario. Cirka 90 procent av dessa skadekostnader är kommunala.

### **Kommunala vägar**

I den analys som redovisas i KS ingår endast det statliga vägnätet. KS gör dock bedömningen att det kommunala vägnätet kommer att påverkas av klimatförändringarna på ett liknande sätt. Som framgår ovan, är det kommunala nätet en dryg tredjedel så långt som det statliga. För att få ett räkneexempel på de kommunala kostnaderna uppskattar vi att de utgör en tredjedel av de statliga. Detta skulle innebära att skadekostnaderna på det kommunala vägnätet fram till 2100 uppgår till 3–4 miljarder kronor.

## **9.4 Länken mellan det förebyggande arbetet och katastrofersättning**

I detta avsnitt presenterar vi hur det förebyggande arbetet kan länkas till vårt förslag till katastrofersättningssystem.

### **Vikten av en helhetssyn**

För att samhället effektivt ska minimera skadeverkan till följd av naturkatastrofer krävs en helhetssyn. Förebyggande åtgärder krävs dels för att minska sannolikheten för naturkatastrofer, dels för att minimera naturkatastrofers skadeverkan. Under en naturkatastrof krävs effektiva och välavvägda krishanteringsåtgärder för att minimera skadeverkan och mänskligt lidande. Slutligen

krävs ett legitimt och effektivt katastrofersättningsystem för att fördela skadekostnader och initiera återuppbyggnadsarbete.

För att få en helhetsbild finns det anledning att anknyta till Klimat- och sårbarhetsutredningen (KS), vilken föreslår en rad åtgärder vad gäller det förebyggande arbetet. Både ur ett samhällsekonomiskt perspektiv och för att begränsa mänskligt lidande är förebyggande av naturkatastrofer alltid att föredra framför att försöka hantera dem i ett akut skede. Stern-rapporten (som tidigare omnämnts), vilken behandlar klimatförändringarnas ekonomiska konsekvenser, konstaterar att anpassningsåtgärder kan minska klimatförändringarnas skadekostnader. I det följande avsnittet Anpassningskostnader i förhållande till skadekostnader presenteras kommunernas förmodade anpassningskostnader i förhållande till deras förmodade skadekostnader ifall inga åtgärder vidtas.

KS menar att kommunerna, som ansvariga för samhällsplanering, beredningsplanering och räddningstjänst samt som huvudmän för viktiga delar av den tekniska försörjningen, har ett centralt ansvar för genomförandet av förebyggande åtgärder. KS föreslår dock även att staten ska ta ett större ansvar än i dag vad gäller det förebyggande arbetet. Staten får ansvar att erbjuda kommunerna nödvändig information för att dessa ska kunna vidta anpassningsåtgärder och göra samhället mer robust. Räddningsverkets anslag 7:2 Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor föreslås finnas kvar och förhoppningen är att detta ska räcka till fler projekt då den statliga bidragsandelen sänks. Ett statligt anslag för investeringar med syfte att förebygga naturolyckor föreslås instiftas i statsbudgeten. Anslaget ska gälla för storskaliga projekt med kostnader som överstiger kommunens eller regionens betalningsförmåga och som bedöms ha hög prioritet ur ett sårbarhetsperspektiv.

Vår tanke är att statens ansvar för katastrofersättning till kommunerna ska bygga på en struktur liknande den som KS föreslår ska gälla för det förebyggande arbetet. Enligt KS förslag får kommunerna ett stort ansvar för att förebyggande åtgärder vidtas. Staten är ansvarig för att ge kommunerna nödvändig

information samt finansiering i särskilda fall. I vårt förslag till katastrofersättningssystem blir kommunerna ansvariga för att ansluta sig till ett gemensamt katastrofersättningssystem. Staten tillhandahåller systemet och ansvarar för administrationen, vilket kan likställas med den informationsfunktion man fyller när det gäller det förebyggande arbetet. Staten kommer, precis som när det gäller det förebyggande arbetet, att erbjuda kompensation i särskilda fall, dvs. när en katastrof är att betrakta som en nationell angelägenhet. På samma sätt som 7:2-anslaget bibehålls inom ramen för det nya systemet för förebyggande arbete förs delar av det existerande katastrofersättningsanslaget, Räddningsverkets anslag 7:3 Ersättning för räddningstjänst m.m., in i det nya katastrofersättningssystemet. Statens åtagande gentemot kommunerna, både vad gäller förebyggande åtgärder och katastrofersättning, utökas sålunda i och med att existerande åtaganden vidmakthålls, samtidigt som nya påförs.

### **Anpassningskostnader i förhållande till skadekostnader**

#### *VA-nät*

För VA-nät finns inga skadekostnadsuppskattningar i KS varför ingen jämförelse görs.

#### *Dricksvattenförsörjning*

Kostnaden för att anpassa svensk vattenförsörjning till ett förändrat klimat uppgår enligt grov uppskattning av KS till 5,5 miljarder kronor under perioden 2011–2100. Skadekostnaderna under samma period beräknas uppgå till 62–124 miljarder kronor.

### *Kommunala vägar*

Kostnaden för att anpassa de kommunala vägarna till ett förändrat klimat uppgår enligt vår grova uppskattning<sup>1</sup> till 0,7–1,2 miljarder kronor under perioden 2011–2100. Skadekostnaderna under samma period beräknas uppgå till 3–4 miljarder kronor.

## **Fysisk planering och det förebyggande arbetet**

### *Kommunernas ansvar*

Kommunen har i dagsläget ett samlat ansvar för den lokala samhällsutvecklingen och bebyggelseplaneringen inom sitt geografiska område. Med stöd av plan- och bygglagen (PBL) svarar kommunerna för den fysiska planeringen genom att bl.a. upprätta översiktsplaner för planering av mark- och vattenanvändningen.

KS anser att ökad hänsyn behöver tas till konsekvenserna av klimatförändringarna i översikts- och detaljplanering, liksom vid planering av infrastruktur. KS föreslår att kommuner och stat tillsammans verkar för en bättre fysisk planering. Kommunerna ska enligt förslaget fortsätta att ansvara för att PBL:s krav, vilka syftar till att bebyggelse ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet, tillämpas strikt. KS anser att kommunernas ansvar för detaljplaner och bygglov bör utökas till 20 år vad gäller skadeståndsansvar för översvämning, ras, skred och erosion.

För att kommunerna ska kunna göra samhället mer robust krävs att de har tillgång till tillräcklig information. Särskilt viktigt är riskbedömningar för översvämningar, ras, skred och erosion. Översiktliga karteringar och höjddata är väsentliga för att kommunerna ska fatta korrekta beslut om bl.a. bebyggelseplanering och förebyggande skyddsåtgärder. Kommunerna behöver också underlag och erfarenhetsutbyte om vilka åtgärder

---

<sup>1</sup> Eftersom det kommunala vägnätet är en tredjedel så långt som det statliga uppskattar vi de kommunala kostnaderna till en tredjedel av de statliga.



som är effektiva. Kommunerna efterfrågar generellt stöd för att förstärka sin kompetens att förstå och hantera meteorologiska, hydrologiska och geotekniska data. KS anser att samverkan mellan planeringsfunktionen och räddningstjänsten bör förstärkas. Detta gäller särskilt vid planering av byggande i översvämningshotade och ras- och skredkänsliga områden.

#### *Statens ansvar*

KS föreslår att staten, i form av länsstyrelserna, ska få en central roll vad gäller genomförandet av anpassningsåtgärder och att göra samhället mer robust. Länsstyrelserna får det viktiga uppdraget att förse kommunerna med nödvändig information. Vidareförmedling och sammanställning av underlag från sektorsmyndigheter är viktiga delar av informationen. Tolkning av underlag om klimatförändringarna i länet och lokal anpassning av meteorologiska uppgifter och varningar är också viktiga delar i detta arbete. Länsstyrelserna bör även initiera och genomföra regionala analyser. Den långsiktiga vattenförsörjningen bör analyseras tillsammans med vattenmyndigheterna. Andra regionala analyser kan gälla klimatets påverkan på miljö- och naturvård, infrastruktur, bebyggelse och verksamheter som griper över flera områden. Viktiga områden för länsstyrelsernas samordnande arbete blir att leda utvecklingen av för regionen gemensamma strategier för att minska sårbarheten för översvämningar, ras och skred genom förebyggande åtgärder. Till stöd för länsstyrelsernas samordnande och pådrivande roll i klimatanpassningen föreslår KS att det vid varje länsstyrelse inrättas en klimatdelegation. I denna bör ingå kommuner, näringsliv, statliga myndigheter, organisationer och andra som kan vara lämpliga.

## Finansiering av förebyggande åtgärder

### *Räddningsverkets anslag 7:2 Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor*

Räddningsverket anslag för förebyggande åtgärder (7:2) bibehålls på nuvarande nivå om 40 miljoner kronor, men bidragsprocenten föreslås minska från 80 till 60 procent. Belastningen på anslaget minskar genom att storskaliga åtgärder lyfts bort och hanteras i särskild ordning (se nedan). Kommunerna kan framöver även erhålla bidrag för förebyggande av erosions-skador. Räddningsverket tar efter samråd med berörda parter (bl.a. SKL) fram kriterier för när bidrag ska betalas ut.

### *Ett nytt statligt anslag för förebyggande åtgärder*

KS framhåller att de studier som genomförts inom ramen för utredningen pekar mot att risken för naturskador kommer att öka i takt med att klimatet förändras. Man menar att en viss omfördelning av offentliga medel kan anses motiverad på grundval av att klimatförändringarna slår olika mot olika landsändar och sektorer i Sverige.

Ett anslag för investeringar med syfte att förebygga naturolyckor bör upprättas i statsbudgeten. Räddningsverket bör efter samråd med berörda myndigheter ta ställning till när en sådan begäran bör göras och bereda ärendet. Länsstyrelserna bör fungera som uppsamlade instans för potentiella projekt och förmedlare av förslag till Räddningsverket. Anslaget storlek bör anpassas efter det behov som föreligger. Åtgärderna bör finansieras gemensamt av staten och de aktörer som drar nytta av åtgärderna, såsom kommuner och företag. Fördelningen av kostnaderna bör avgöras i särskild ordning för varje enskilt fall. Grundprincipen bör vara att den som drar nytta av en åtgärd också tar den största delen av kostnaden. Anslaget ska gälla storskaliga projekt med kostnader som överstiger kommunens

eller regionens betalningsförmåga, och som bedöms ha hög prioritet ur ett sårbarhetsperspektiv. Det bör finnas synnerliga skäl till att staten ska bidra till finansieringen av åtgärden.

Exempel på kriterier för synnerliga skäl kan vara att åtgärden avser:

- ett stort område som omfattar flera kommuner eller län,
- skydd av områden av nationellt intresse,
- omfattande åtgärder, t.ex. invallning av hela stadsområden, som överstiger kommunens betalningsförmåga inom rimlig tidsperiod.

KS bedömer att anslaget kan behöva ligga kring 100–300 miljoner kronor per år under den närmaste tioårsperioden.



# 10 Internationellt

## 10.1 Katastrofersättningssystem i andra länder

Samtliga granskade länder har någon form av katastrofersättningssystem för den lokala nivån. Skador på egendom ersätts för det mesta via den privata försäkringsmarknaden, även om vissa länder har ett statligt ersättningssystem som komplement. I de fall statliga ersättningssystem för skador på egendom förekommer ersätter dessa vanligen skador orsakade av vissa specifika naturkatastrofer (t.ex. stormar eller översvämningar) eller när skadorna är av sådan karaktär att de anses vara omöjliga att försäkra sig mot.

Kommuner (eller motsvarande) kan precis som privata ägare försäkra sin egendom mot olika sorters katastrofer. När det gäller statlig ersättning till kommuner för andra slag av kostnader (dvs. skadekostnader vilka inte kan ersättas via egendomsförsäkring) uppkomna i samband med katastrofer, ser systemen mycket olika ut i olika länder.

I vissa länder (Danmark, Finland) erhåller kommunerna enligt gängse praxis endast ersättning för exceptionella räddningstjänstkostnader. I andra länder (Frankrike, Nederländerna, Norge, Storbritannien, USA samt Österrike) erhåller kommunerna ersättning för såväl räddningstjänstkostnader som skador på viss kommunal infrastruktur (t.ex. vägar, broar och VA-nät). De flesta länder har liknande problem som Sverige vad gäller den statliga ersättningen till kommunerna, nämligen att systemet är oförutsägbart då man väljer att ersätta ad hoc via stödpaket, särskilda anslag eller tilläggs-/reservanslag. Vårt uppdrag och för-

slag, att skapa ett sammanhållet, strukturerat och förutsägbart system inom detta område, är därmed framsynt i jämförelse med situationen i de flesta andra länder utredningen granskat.

Generella slutsatser:

- I samtliga granskade länder har staten ett ansvar, om än av varierande grad.
- Ett lands katastrofersättningssystem är oftast en produkt av ifrågavarande lands förvaltningsstruktur, varför det kan vara svårt att kopiera andra länders system. Sverige, med ett starkt kommunalt självstyre, kan svårtligen kopiera ersättningssystem vilka bygger på mindre decentralistiska principer.
- Diskrepansen mellan förmodad och faktisk storlek på katastrofer innebär att länder som har nationella katastrofersättningssystem ofta får använda sig av tilläggsanslag i samband med katastrofer. Systemen och ersättningsnivåerna präglas i många fall av godtycke och kan vara svåra att förutsäga.
- Samtliga ersättningssystem innefattar en självrisk för drabbade kommuner.

### 10.1.1 Norge

#### Kommunal- och Regiondepartementets skjønnsmidler

Kommunerna kan efter ansökan till Kommunal- och Regiondepartementet få ersättning, s.k. skjønnsmidler, för extraordinära kostnader i samband med naturskador. Hösten 2006 drabbades Nord-Trøndelag fylke av en kraftig översvämning. Flertalet kommuner hade stora kostnader och det ansågs naturligt att staten skulle tillföra kommunerna medel. Grundprincipen var att små kommuner eller kommuner med stora kostnader skulle få ersättning. Ersättningen motsvarande 50 procent av skadekostnaderna upp till tröskeln 500 NOK per kommuninvånare. Kommuner med skadekostnader som översteg tröskelvärdet fick full ersättning för de skadekostnader som översteg detta värde. Varje kommun hade således en egenfinansiering eller

självrisk motsvarande maximalt 250 NOK per invånare. Något tak på den statliga ersättningen fastslogs inte. Flatanger kommun, med cirka 1 000 invånare, fick 11 miljoner NOK i ersättning, motsvarande 97 procent av sina merutgifter till följd av naturskadan. Kommunernas ansökningar koordinerades av fylkesmannen (motsvarande landshövdingen) i det aktuella fylket (motsvarande länet) och vidarebefordrades sedan till Kommunal- och Regiondepartementet. Endast dokumenterade utgifter vilka betraktades som extraordinära till följd av naturskadan utgjorde grund för ersättning. Kommunal- och Regiondepartementet bedömde varje inkommen ansökan individuellt och beslutade sedan om ersättning var motiverad. Kommunal- och Regiondepartementet betalade 2006 sammanlagt 65 miljoner NOK till 42 kommuner och fylkeskommuner (motsvarande landsting).

Även kommuner utanför Nord-Trøndelag fylke, vilka drabbades av naturskador, erhöll kompensation enligt samma modell 2006. Norska kommuner har även 2007 drabbats av kostsamma översvämningsskador men eventuella ansökningar från kommuner har inte behandlats än. Det är sålunda inte beslutat huruvida 2006 års praxis även ska gälla för 2007.

I samband med naturkatastrofer inkallas civilförsvaret/hemvärnet, vilket inte finansieras av kommunerna, varför kommunerna vanligen inte söker ersättning för räddningstjänstinsatser.

### **10.1.2 Storbritannien**

#### **Dricksvattenförsörjning**

Privata vattenverk kan försäkra sina tillgångar, inklusive VA-nät, på den privata försäkringsmarknaden. Vattenmarknaden är numera privatiserad i Storbritannien, men priserna är fortfarande reglerade. När vattenbolagen förhandlar med staten om vattenpriser (cirka vart femte år) tas hänsyn till vilka investeringar som vattenbolagen måste göra för att systemen ska vara robusta.

Vattenbolagen har därmed möjlighet att erhålla kompensation för investeringar som syftar till att minska risken för naturkatastrofer.

### **Bellwin Scheme**

Det s.k. Bellwin Scheme, vilket administreras av Department of Communities and Local Governments, erbjuder kommuner finansiellt stöd i samband med kriser. Syftet är att minska kommunernas utgifter för icke-försäkringsbara kostnader. Stödet är reglerat enligt Local Government and Housing Act 1989 till att gälla omedelbara åtgärder (s.k. immediate action) som syftar till att säkra människoliv eller egendom eller att förebygga lidande eller allvarliga olägenheter.

Varje kommun kan begära ersättning för berättigade kostnader som överstiger tröskelvärdet 0,2 procent av kommunens beräknade årliga verksamhetskostnader (för en liten kommun cirka 15 000 pund och för en stor kommun cirka 1 miljon pund). Ersättningen är normalt begränsad till 85 procent av de utgifter (överstigande tröskelvärdet) som kommunen ådrar sig under två månaders (tidsmässiga begränsningen) berättigat uppröjningsarbete. Det finns inget tak för hur mycket finansiellt stöd en kommun kan erhålla eller hur mycket stöd Bellwin Scheme kan utbetala. Hittills under 2007 har cirka 25 miljoner pund utbetalats.

Kommunerna kan få ersättning för t.ex.:

- temporära skyddsåtgärder (sandsäckar), akut evakuering av människor från byggnader, akut säkring av skadade byggnader, temporära bostäder, akut röjningsarbete samt övertidskostnader.



Kommunerna kan *inte* få ersättning för t.ex.:

- försäkringsbara kostnader, kapitalinvesteringar (dvs. investeringar i infrastruktur vilket innebär en värdeökning, vilken kommunen kan ta del av efter katastrofen), kommunernas ordinarie lönekostnader för ordinarie anställda även om de omdirigerats från andra arbetsuppgifter.

Villkoren för att erhålla stöd var mer generösa i samband med utbetalning av ersättning för skador till följd av 2007 års översvämningar. Ersättningsnivån höjdes till hundra procent, för kostnader som översteg tröskelvärdet, och den tidsmässiga begränsningen utökades till sex månader. Department of Communities and Local Government har sålunda möjlighet att anpassa villkoren för att stöd ska utbetalas från Bellwin Scheme beroende på naturkatastrofens eller nödsituationens omfattning och dess skadeverkan.

### **Särskilt stödpaket med anledning av översvämningarna sommaren 2007**

Översvämningarna i juni och juli år 2007 i Storbritannien medförde att staten utfärdade ett stödpaket på 46 miljoner pund till drabbade områden. Stödpaketet innehöll bl.a.:

- Department of Communities and Local Government utbetalade 20 miljoner pund till ett Flood Recovery Grant för att stödja kommuners återuppbyggnadsarbete. Stödet är särskilt avsett för dem med stora och omedelbara behov av stöd. I praktiken har detta inneburit att framför allt hushåll fått ersättning av kommunerna.
- Department for Children, School and Families utbetalade 14 miljoner pund till skolor och barnomsorg.
- Department for Transport utbetalade 3 miljoner pund för reparation av kommuners transportinfrastruktur.

Översvämningarna år 2007 omfattade flertalet ministeriers ansvarsområden och var av särskild dignitet varför premiärministern annonserade stödpaketet. Med anledning av översvämningarna 2007 har brittiska regeringen tillsatt en utredning, ledd av Sir Michael Pitt, vilken ska undersöka hur katastrofen hanterades och identifiera eventuella brister.

### 10.1.3 Finland

#### Kommunernas skadeersättning

I Finland finns det regler om statlig ersättning till den lokala nivån (kommuner) för exceptionellt stora kostnader i samband med räddningsuppdrag. Ersättningarna är inordnade i det generella statsbidragssystemet.

Om ett räddningsuppdrag har vållat kostnader som är exceptionellt stora, med hänsyn till en kommuns ekonomiska bärkraft, har kommunen rätt till ersättning från staten. Kommunernas självrisk är fastställd till en procent av kommunernas kalkylerade skatteinkomst, inklusive utjämningsersättning. Om räddningsuppdraget utförts till följd av en terräng- eller skogsbrand på statlig mark är självriskan endast en halv procent. Statlig ersättning för exceptionellt stora räddningstjänstkostnader har utbetalats ett fåtal gånger. Det föreligger ett förslag om att övergå till ett system med understöd efter prövning. Ett sådant system anses vara mer ändamålsenligt och effektivt. Man diskuterar även huruvida en ny definition av "exceptionella kostnader" ska införas. Ett nytt förslag föreligger om att kostnader framöver ska betraktas som exceptionella när de överstiger 5 procent av ett räddningsområdes omkostnader.

Regeringen kan ad hoc föreslå att anslag i tilläggsbudgeten används för att kompensera kommunerna för skador på kommunal infrastruktur till följd av naturkatastrofer. I praktiken har denna möjlighet dock inte nyttjats. Inte ens i samband med att Finland 1982 drabbades av den kraftigaste stormen i modern tid,

vilken orsakade skador för hundratals miljoner mark. Enligt uppgift, skulle de principer om statsstödet storlek som anges i lagen om stödande av vatten- och avloppsåtgärder (686/2004) samt förordning om stödande av vattendragsåtgärder (651/2001) kunna användas i det fall regeringen bestämmer sig för att betala ut ersättning via anslag i tilläggsbudgeten. Enligt ifrågavarande principer får statsstödet uppgå till högst 50 procent av kostnaderna såvida inte särskilda omständigheter föreligger.

### **Brandskyddsfonden**

I Finland finns en särskild Brandskyddsfond vilken har som syfte att stödja kommuner, räddningsområden och frivilliga brandkårer. Fonden beviljar understöd särskilt till räddningsorganisationernas utbildningsverksamhet samt till materielanskaffning. Fonden administreras av Inrikesministeriet och finansieras av en brandskyddsavgift, vilken påläggs brandförsäkrad egendom.

#### **10.1.4 Österrike**

##### **Nationell katastroffond**

I Österrike finns en Nationell katastroffond vilken administreras av det federala Finansdepartementet. Fonden etablerades redan 1966 men dess struktur har reviderats ett antal gånger sedan dess, senast 1996. Fonden tillförs årligen 1,1 procent av de federala intäkterna från inkomst-, löne-, reavinst- samt bolagskatterna. År 2006 uppgick fondens budget till 400 miljoner euro. Medel vilka inte spenderats vid budgetårets utgång avsätts i en reserv. Reserven får enligt lag maximalt uppgå till 29 miljoner euro. I samband med översvämningarna 2002 och 2005 tillfördes fonden tilläggsanslag på 500 miljoner respektive 251 miljoner euro.

Fonden används för att:

- Ersätta skador på privat egendom:  
privata hushåll samt företag erhåller motsvarande 20–30 procent av skadekostnaderna från Länder (regioner). Fonden ersätter sedan 60 procent av Ländernas utgifter.
- Ersätta skador på offentlig egendom:  
fonden ersätter 50 procent av skadorna på regional eller kommunal infrastruktur.
- Utrusta brandstationer:  
fonden måste spendera en fastställd minimisumma varje år på brandbekämpningsmateriel.
- Förebyggande åtgärder:  
75 procent av fondens utgifter spenderas på förebyggande åtgärder.

I samband med en katastrof upprättas särskilda katastrofkommittéer i de drabbade kommunerna. Kommittéerna granskar skadeanmälningarna och vidarebefordrar sedan dessa till Länderna. Länderna ansvarar för den direkta utbetalningen av medel och ersätts därefter av fonden. År 2006 användes cirka tio procent av fondens medel till kommunerna.

### **10.1.5 Danmark**

#### **Kommunernas skadeersättning**

Vid en insats i samband med en katastrof ansvarar den kommunala räddningsberedskapen för den inledande hanteringen. Om en insats så kräver, kan den lokala räddningstjänsten få stöd från räddningstjänsten i omgivande kommuner eller från den statliga räddningskåren som drivs av Beredskapsstyrelsen (mot-svarande Räddningsverket och Krisberedskapsmyndigheten). Statliga räddningskåren består av värnpliktiga och dess uppgift i

fred är att stötta kommunal räddningstjänst. Den statliga räddningskåren ska vidare ge stöd dels vid långvariga miljö- och räddningsinsatser, dels vid insatser som kräver specialutrustning och specialutbildad personal.

Enligt danska Beredskapsloven kan försvarsministern vid särskilda tillfällen, dvs. vid extrem belastning, besluta om att staten ska utbetala ersättning till de kommunala räddningstjänsterna. Möjligheten har enligt uppgift dock inte utnyttjats, åtminstone inte under de senaste 10–15 åren, enligt uppgift. Översvämningar, orkaner och dylikt anses normalt inte vara katastrofer av sådan dignitet att lagen träder i kraft.

Staten utbetalar inte ersättning för skador på kommunal infrastruktur.

### **10.1.6 Nederländerna**

#### **Pågående översyn**

Advisory Commission on Water & Commission for Compensation in the Event of Disasters and Serious Accidents undersöker för tillfället möjligheterna att förbättra skyddet mot skador orsakade av naturkatastrofer. Det anses troligt att försäkringsskyddet framöver kommer att bero på försäkringstagarens geografiska placering. Man hoppas med hjälp av detta incitament uppmuntra till riskaversion.

#### **Lagen om katastrofer och allvarliga olyckor – WRZO**

Lagen om katastrofer och allvarliga olyckor (WRZO) erbjuder lokala myndigheter samt kommuner ersättning för räddningstjänståtgärder i samband med katastrofer eller olyckor. Ersättning utgår för omedelbara åtgärder som syftar till att begränsa katastrofers omfattning. Lagen erbjuder även medel för förebyggande åtgärder samt för återuppbyggnad av infrastruktur.

Enligt lagen är en katastrof eller allvarlig olycka:

1. En händelse som allvarligt påverkar den allmänna säkerheten, dvs. människors liv och hälsa hotas eller stora materiella tillgångar eller miljövärden riskeras.
2. Koordinerade insatser från olika organisationer och tillhandahållare av tjänster krävs för att undanröja hotet eller minimera skadeverkan.

Lagen stadgar att kommunfullmäktige ansvarar för skadebegränsning inom kommunens gränser och att kommunen ska ha en beredskapsplan för katastrofer. Planen ska bl.a. innehålla riktlinjer för hur skador ska dokumenteras. Lagen täcker delvis kommunernas kostnader för räddningstjänstinsatser och insatser som syftar till att begränsa katastrofers omfattning. Enligt lagen kan en kommun få ersättning när skadorna överstiger tröskelvärdet/självrisk 45 000 euro plus 3 euro per invånare. En kommun med 10 000 invånare har sålunda en självrisk på 75 000 euro ( $45\,000 + 3 \cdot 10\,000 = 75\,000$ ). I de fall skadekostnaderna överstiger tröskelvärdet fastställer Inrikesministeriet hur stor procentandel av de överskjutande kostnaderna som ska kompenseras av staten. Vid de senaste katastroftillfällena har andelen fastställts till 60 procent. Ifall en katastrof betraktas vara större kan Inrikesministeriet meddela att även WTS (se nedan) ska tillämpas.

#### **Lagen om ersättning till följd av katastrofer eller allvarliga olyckor – WTS**

I januari 1998 antogs lagen om ersättning till följd av katastrofer eller allvarliga olyckor (WTS). För att WTS ska kunna tillämpas krävs ett föregående beslut om att WRZO kan tillämpas. Lagen erbjuder privatpersoner, företag samt offentlig verksamhet ersättning för skador till följd av katastrofer eller allvarliga olyckor. För att ersättning ska utbetalas krävs att skadan inte är försäkringsbar. Lagen kan användas relativt flexibelt då det inte är spe-

cificerat vilka katastrofer som föranleder utbetalning av ersättning. Det framhålls i lagen att varje katastrof är unik och medför olika typ och grad av skador, varför exakta definitioner är svåra att göra. Ursprungligen definierades katastrofer som jordbävningar (över 4,5 på Richterskalan) och översvämningar, men numera används en bredare definition.

Följande gäller för ersättning i enlighet med WTS-lagen ska utbetalas:

- ett begränsat område drabbas
- flera sektorer berörs.

Lagen betonar enskildas, näringsidkares samt offentliga inrättningsansvar. Är den som drabbats också den som orsakat skadan, eller om inte tillräckliga förebyggande åtgärder vidtagits, utbetalas ingen ersättning. Ersättning utbetalas inte heller om skadan ersätts från annat håll, t.ex. från den som orsakat skadan. Om skadeobjektet är försäkringsbart men den drabbade avstått från att teckna försäkring utbetalas ingen ersättning. Immateriella skador ersätts ej.

Sedan WTS trädde i kraft 1998 har utbetalningar skett vid fyra tillfällen. Två gånger i samband med stora skyfall, en gång i samband med en översvämning och en gång i samband med att en skyddsvall gav vika. Inrikesministeriet bestämmer hur stor ersättning, vanligtvis 3–5 miljoner euro, som ska utbetalas. Samma år som lagen trädde i kraft orsakade kraftiga skyfall översvämningsskador för cirka 250 miljoner euro. Merparten av skadorna, cirka 215 miljoner euro, drabbade jordbrukssektorn. Dessa skador komparerades till stor del av staten med stöd av Lagen om ersättning till följd av katastrofer eller allvarliga olyckor (WTS). Sedan dess har dock försäkringsbranschen utvecklat skyfallsförsäkringar, vilket innebär att skador till följd av skyfall numera inte ersätts via WTS.

### 10.1.7 Frankrike

#### Ersättning till kommunerna

Kommunerna kan erhålla ersättning för skador på kommunal infrastruktur ifall de drabbas av en naturkatastrof. Det finns ingen lagstadgad definition av vad en naturkatastrof är utan regeringen utfärdar ett dekret som deklarerar huruvida en händelse är att betrakta som en naturkatastrof eller inte. Ifall regeringen menar att en naturkatastrof inträffat upprättas en interministeriell grupp, bestående av berörda ministerier, vilken avgör hur hjälpen till kommuner ska utformas. Kommunerna tillsammans med prefekturen (motsvarande länsstyrelserna) beräknar kommunernas skadekostnader och sänder in ersättningskraven till den interministeriella gruppen. Ersättning utgår endast för reparation av redan existerande infrastruktur och får t.ex. inte användas för utbyggnad av vägnätet. Ersättningsbeloppen för skador på vägar uppgår vanligtvis till 10 procent av skadekostnaderna för regionala vägar och 30 procent av skadekostnaderna för kommunala vägar.

I Frankrike är krisberedskapen indelad i tre nivåer med lokalt, regionalt och nationellt ansvar. Vid större kriser kan Inrikesministeriets sektion för operativa resurser, vilken har materiel, fordon och andra resurser till sitt förfogande, stödja regionala eller lokala insatser.

#### Regionala planer för naturkatastrofer och extrema väderhändelser – PPR

Län och kommuner i utsatta områden utformar, enligt lag sedan 1995, regionala krisplaner Plans de prévisions de risques naturelles (PPR) i syfte att skydda samhället mot extrema väderförhållanden (översvämningar, laviner, skogsbränder etc.). Krisplanerna finansieras delvis av staten som under de senaste tio åren uppges ha bidragit med över 800 miljoner euro för detta



ändamål. Sedan 2001 har staten försökt uppmuntra kommunerna till att vidta förebyggande åtgärder genom att höja självriskerna (på egendomsförsäkring) för kommuner vilka, trots att de frekvent drabbats av naturkatastrofer, inte tagit fram PPR-planer.

### **Barnierfonden**

Sedan 1982 finns även en fond, den s.k. Barnierfonden, för att förebygga naturkatastrofer. Fonden används för att finansiera statlig expropriering av privat egendom vilken anses vara utsatt för synnerligen överhängande risk för naturolycka. Sedan 2003 har Barnierfondens åtaganden utökats till att även delfinansiera förebyggande åtgärder vilka, efter att PPR-undersökningar genomförts, ansetts nödvändiga.

## **10.1.8 USA**

### **FEMA:s ersättningsprogram till kommuner och lokala organ**

Federal Emergency Management Agency (FEMA) är en självständig federal myndighet i Department of Homeland Security. FEMA:s uppgift är att förbereda, förebygga, hantera och, efter katastrofer, återuppbygga. Man erbjuder även lokala myndigheter och kommuner finansiellt stöd i samband med katastrofer. Presidenten kan förklara att en olycka eller katastrof är att betrakta som en Nationell katastrof, vilket innebär att drabbade har rätt till federal hjälp. Den hjälp som riktar sig till kommuner och lokala myndigheter kallas Grants and Assistance Programs for Governments. Det finns ett stort antal olika program att söka stöd från beroende på naturkatastrofens eller skadans natur.

Exempel på program:

- Community Disaster Loan Program: Kommuner eller andra lokala organ, vilka drabbats av substantiell förlust av skatteintäkter, kan erhålla finansiellt stöd från FEMA. Det

finansiella stödet utgörs av ett lån, vilket inte får överstiga 25 procent av den drabbade kommunens årliga budget eller maximalt 5 miljoner dollar.

- Fire Management Assistance Grant Program (FMAGP): Delstater, kommuner eller lokala urfolksorganisationer kan erhålla stöd för att begränsa eller hantera bränder på offentliga eller privata skogs- eller gräsområden. För att stöd ska utbetalas krävs att branden anses vara av den omfattningen att den definieras som ”större katastrof” samt att delstatens räddningstjänst inte bedöms kunna hantera den (varierar beroende på delstat). Ersättning kan utbetalas för kostnader för tillfälliga läger, materiel, reparationer och mobiliseringskostnader. FMAGP ersätter 75 procent av kostnaderna, medan delstaten får stå för resterande kostnader.
- Public Assistance Grant Program (PA): Programmet erbjuder delstater, lokala organ samt vissa frivilligorganisationer (non-profit organizations) ersättning i samband med katastrofer. Dessa instanser kan erhålla ersättning för reparationer, återställande eller återuppbyggnad av skadade eller förstörd offentlig egendom (inklusive kommunal infrastruktur). PA ersätter upp till 75 procent av kostnaderna, medan delstaten bestämmer hur resterande kostnader ska fördelas bland berörda parter. PA-programmet betalar i genomsnitt ut 70 miljoner dollar per Nationell katastrof.
- National Flood Insurance Program(NFIP): Programmet erbjuder fastighetsägare i deltagande kommuner försäkring mot översvämningar i utbyte mot att delstaten och kommunen vidtar förebyggande åtgärder och inför vissa regleringar.

NFIP är uppdelat på två program:

- Emergency Program
- Regular Program

Kommuner anholder om att få delta i Emergency Program antingen till följd av att kommunen själv önskar detta eller att FEMA meddelar att det innanför kommunens gränser finns ett område med risk för översvämning s.k. Special Flood Hazard Area (SFHA), varför kommunen måste delta i programmet. FEMA godkänner försäljning av översvänningsförsäkringar i ett område med SFHA:s men det finns maxbelopp på hur stor ersättning som kan utbetalas (t.ex. kan enskilda hushåll maximalt erhålla 35 000 dollar i ersättning för skador på hus och 10 000 dollar för skador på lösöre). FEMA utarbetar i samarbete med kommunen planer över vilka förebyggande åtgärder som måste vidtas. När kommunen vidtagit dessa åtgärder tillåts kommunen delta i Regular Program.

Regular Program innebär att kommunen, med teknisk assistans från FEMA, vidtar förebyggande åtgärder och kontinuerligt reviderar sina översvänningskarteringar. Ersättningsbeloppen är högre i kommuner vilka deltar i Regular Program (t.ex. kan enskilda hushåll maximalt erhålla 250 000 dollar i ersättning för skador på hus och 100 000 dollar för skador på lösöre).

Kommuner med SFHA:s är tvingade att delta i NFIP för att kunna erhålla federalt stöd för byggnation eller återuppbyggnad.



# 11 Näraliggande utredningar och jämförelser med andra områden

I detta kapitel behandlar vi tre områden inom vilka frågor om reglering av risker och ersättningar är av stor vikt, det gäller patientförsäkringen, atomansvaret och GMO-skador i naturen. Dessa områden är därmed av intresse för vår utredning. Klimat- och sårbarhetsutredningen behandlar vi mer utförligt i ett särskilt kapitel för att understryka det samband som finns mellan denna utredning och vår.

## 11.1 Patientförsäkringen<sup>1</sup>

Denna försäkring är enligt lag obligatorisk för samtliga landsting och därmed ett näraliggande exempel på den typ av lag som vi föreslår ska omfatta samtliga primärkommuner.

Enligt patientskadelagen kan den som drabbas av personskada i samband med hälso-, sjuk- och tandvård i Sverige i vissa fall få patientskadeersättning. Ersättningen beräknas enligt skadeståndrättsliga principer, vilket innebär att patienten får samma ersättning som om ärendet prövades i allmän domstol.

Landstingen har tecknat en försäkring i Landstingens Ömsidiga Försäkringsbolag (LÖF). Den omfattar förutom patienter som vårdas i landstingen även de som vårdas av privat vårdgivare

---

<sup>1</sup> [www.psr.se](http://www.psr.se) och intervju med Kaj Essinger (LÖF) den 24 september 2007.

enligt avtal med landstingen. Landstingen betalar solidariskt, i förhållande till antalet invånare de skador som ersätts av LÖF, f.n. 52 kr/inv. Ingen återförsäkring har tagits i andra försäkringsbolag. Fakturering sker årligen. I dag är den sammanlagda skulden till de ersättningsberättigade knappt 500 kr/inv. Andra vårdgivare har tecknat försäkringar i andra försäkringsbolag.

I samband med skadeståndslagen 1972 diskuterades om inte ett strikt skadeståndsansvar, dvs. ansvar oberoende av fel eller försummelse borde införas för behandlingsskador. Flera motioner väcktes i riksdagen om en utvidgad rätt till ersättning. Motionerna avstyrktes. Det ansågs för tekniskt komplicerat att i lagtext precisera vilka skador som kunde ersättas eller inte.

Beroende på utvecklingen inom hälso- och sjukvården utfördes allt fler och mer omfattande kirurgiska ingrepp samt även ett ökat antal operationer på patienter i högriskgrupper. Därmed ökade antalet skadade patienter. Landstingsförbundets styrelse var därför intresserad av ett utvidgat ersättningsansvar för landstingen och beslöt att utreda frågan.

En frivillig kollektiv försäkring, utan lagstöd, infördes den 1 januari 1975. Vårdgivarna åtog sig därmed frivilligt att lämna ersättning för behandlingsskador, som direkt hade samband med hälso- och sjukvård. Administrationen sköttes fram till och med 1994 av ett försäkringskonsortium bestående av Folksam, Länsförsäkringsbolagens AB, Skandia och Trygg Hansa. I och med försäkringens tillkomst separerades ansvarsfrågan och ersättningsfrågan. Under 1992 tillsatte regeringen en utredning för att se över patientförsäkringssystemet, den s.k. Patientförsäkringsutredningen. Utredningens syfte var att precisera vårdgivarnas ersättningsansvar och skyldighet att teckna försäkring för behandlingsskador. I motiven till utredningen framhölls att det inte fanns något krav på att alla vårdgivare skulle teckna patientförsäkring och cirka fem procent av vårdgivarna tecknade inte försäkring. De stod för mindre än en procent av alla vårdtillfällen. Utvecklingen, med bl.a. fler vårdgivare, ökade dock risken för att vissa vårdgivare medvetet eller omedvetet skulle avstå från försäkringsskydd.

I början av 1990-talet var inte Sverige längre ensamt om att ha en patientförsäkring. Finland och Danmark hade t.ex. infört lagstiftning om patientförsäkring. Det ansågs inte längre alltför tekniskt komplicerat att i lagtext precisera de skador som borde ersättas i samband med hälso- och sjukvård. Patientförsäkringsutredningen (SOU 1994:75) föreslog därför att ersättningsrätten skulle regleras i en särskild lag och vara fristående från skadeståndsrätten.

Patientskadelagen (1996:799) trädde i kraft den 1 januari 1997. Den bygger huvudsakligen på den frivilliga patientförsäkringen. Alla som bedriver någon form av hälso- och sjukvård måste enligt lagen teckna patientförsäkring. Det finns dock ett undantag. En offentlig vårdgivare ska ha en patientförsäkring även för den sjukvård som enligt avtal utförs av privat vårdgivare.

De försäkringsgivare som ingår i patientförsäkringsföreningen ska tillsammans upprätthålla och bekosta en patientskadenämnd. Det ska i nämnden ingå företrädare för patienternas intressen. Regeringen ska lämna ytterligare föreskrifter om nämndens sammansättning och godkänna nämndens arbetsordning. Nämnden ska yttra sig över ersättningsfall.

Ersättningsanspråk måste lämnas inom tre år från det vårdtagaren fick kännedom om att anspråket kunde göras gällande och i varje fall inom tio år från den tidpunkt då skadan orsakades. Ett karensbelopp som för närvarande enligt patientskadelagen är cirka 2 000 kronor avräknas från ersättningen.

## 11.2 Atomansvaret

Finansieringen av skador som uppkommer i samband med verksamhet inom kärntekniska anläggningar har nyligen varit föremål för översyn. Denna utrednings problematik och förslag är av intresse att studera som ett exempel på ett näralligande problemområde.

### 11.2.1 Utdrag ur Översyn av atomansvaret, SOU 2006:43

#### Bakgrund

Med stöd av regeringens bemyndigande den 18 november 2004 tillkallade chefen för Miljödepartementet en särskild utredare. I uppdraget ingick bl.a. att ta fram ett underlag för bedömningen av om Sverige bör tillträda de reviderade versionerna av Paris-konventionen och tilläggskonventionen om skadeståndsansvar på atomenergins område samt att föreslå hur ett obegränsat ansvar för innehavare av atomanläggningar bör genomföras i atomansvarighetslagen (1968:45). Utredningen, som antog namnet Atomansvarsutredningen, redovisade sitt uppdrag i april 2006 i betänkandet Översyn av atomansvaret (SOU 2006:43).

#### Gällande ersättningsansvar för atomskador

I Sverige regleras ansvaret för skador som uppkommer i samband med verksamhet inom kärntekniska anläggningar, t.ex. kärnkraftsanläggningar och anläggningar för framställning eller behandling av atomsubstanser eller för förvaring av sådana substanser, i atomansvarighetslagen (1968:45). Lagen bygger på Pariskonventionen, som innehåller bestämmelser om anläggningsinnehavares skadeståndsansvar, och tilläggskonventionen till Pariskonventionen, som innehåller regler om kompletterande ersättning av statsmedel för atomskador.

Paris-konventionen bygger på fyra grundläggande principer: 1) Ansvaret för atomskador är strikt. 2) Ansvaret ska ligga på anläggningsinnehavaren. 3) Ansvaret ska vara begränsat till beloppet och i tiden. 4) Ansvaret ska vara täckt av försäkring.

Paris- och tilläggskonventionen bildar ett ersättningssystem i tre steg. Enligt det första steget, som regleras i Pariskonventionen, ska anläggningsinnehavarens ansvar bestämmas till 15 miljoner särskilda dragningsrätter, SDR (f.n. 1 SDR = 10,16 kr).



Beloppet får dock sättas högre eller lägre men får inte understiga 5 miljoner SDR.

Om det ansvarsbelopp som följer av Pariskonventionen inte räcker, ska enligt tilläggskonventionen en kompletterande ersättning betalas av statsmedel. Systemet enligt tilläggskonventionen verkar i två steg som kompletterar Pariskonventionens första steg. Det andra steget utgörs av intervallet mellan anläggningsinnehavarens ansvar och 175 miljoner SDR och betalas av den stat där anläggningsinnehavarens anläggning är belägen. Till det tredje steget, som utgörs av intervallet mellan 175 och 300 miljoner SDR ska de stater som är anslutna till tilläggskonventionen gemensamt betala enligt en särskild fördelningsprincip.

Atomansvarighetslagen innehåller regler som föranletts av Sveriges tillträde till konventionerna. Sedan den 1 april 2001 gäller att anläggningsinnehavarens ansvar är begränsat till 300 miljoner SDR för varje olycka. Det betyder att de två första stegen i konventionerna har reducerats till ett och att det är anläggningsinnehavaren som står för detta. Ansvaret ska vara täckt av försäkring. I det tredje steget har staten gemensamt med samtliga stater som är anslutna till tilläggskonventionen ett ansvar att betala ersättning i intervallet mellan 300 och 425 miljoner SDR. Därutöver finns ett fjärde steg med ett särskilt statsansvar i intervallet mellan 425 miljoner SDR och 6 miljarder kronor. Om det, efter att en atomolycka inträffat, visar sig att det ansvarsbelopp som ska betalas enligt ovan beskrivna steg inte räcker till ersättning för uppkommen skada, används statsmedel enligt grunder som bestäms i en särskild lag. Någon viss ersättningsnivå garanteras inte genom bestämmelsen.

#### *Strikt ansvar*

Innehavaren av en kärnteknisk anläggning har ett strikt ansvar. Anläggningsinnehavaren ansvarar alltså oberoende av eget vållande, dvs. på objektiv grund, för skador som uppkommer i sam-

band med driften av anläggningen. Detta betyder, med få undantag, att endast innehavaren av den kärntekniska anläggningen kan bli ersättningskyldig för radiologiska skador.

#### *Obegränsat ansvar*

Anläggningsinnehavarens ansvar är begränsat till de belopp som anges i atomansvarighetslagen. Ett obegränsat ansvar har hittills inte varit förenligt med Pariskonventionen (jfr prop. 2000/01:43). Ansvarsbeloppet enligt den reviderade konventionen uttrycks som ett minimibelopp. En stat kan alltså fastställa ett högre belopp eller bestämma att anläggningsinnehavarens ansvar ska vara obegränsat.

#### *Försäkring och finansiella säkerheter*

En anläggningsinnehavare är enligt atomansvarighetslagen skyldig att ha försäkring för att täcka ansvaret för atomskada enligt lagen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan befria anläggningsinnehavaren från försäkringsskyldigheten om anläggningsinnehavaren ställer godtagbar säkerhet för sina förpliktelser och sörjer för regleringen av inträffade skador. Som exempel på sådan säkerhet anges i förarbetena bankgaranti och deposition av värdehandlingar (SOU 1959:34, SOU 1962:14 och prop. 1968:25). Ansvarsförsäkring är dock den typ av ekonomisk garanti som har använts i praktiken för att säkerställa anläggningsinnehavarens ansvar för atomskada. Den kapacitet som marknaden är beredd att ställa till förfogande för denna försäkringstyp har varit avgörande för vilken ansvarighetsnivå som fastställts för anläggningsinnehavarna.

## Den reviderade Paris- och tilläggskonventionen

Även den reviderade Paris- och tilläggskonventionen utgör ett ersättningssystem i tre steg. Det första steget anger som tidigare anläggningsinnehavarens ansvar, men ansvarsnivån höjs avsevärt, till 700 miljoner euro. Detta belopp måste vara täckt av försäkring eller annan ekonomisk garanti. I det andra steget, intervallet mellan 700 och 1 200 miljoner euro, är utgångspunkten att staten där den ansvariga anläggningsinnehavarens anläggning är belägen bär ansvaret. Detta ansvar kan minska eller till och med bortfalla, beroende på hur långt anläggningsinnehavarens ansvar i det första steget sträcker sig. Enligt det tredje steget ansvarar konventionsstaterna tillsammans för ersättningen i intervallet mellan 1 200 och 1 500 miljoner euro. Den reviderade konventionen ger också konventionsstaterna en möjlighet att införa ett obegränsat skadeståndsansvar för anläggningsinnehavare.

## Atomansvarsutredningens förslag

### *Obegränsat ansvar*

Utredningen föreslår ett obegränsat ansvar med en garanterad finansiering upp till 1 500 miljoner euro. Regeringen har i bl.a. det senaste lagstiftningsärendet som behandlade frågan om ett utökat skadeståndsansvar för anläggningsinnehavare, framhållit att skadeståndsansvaret i första hand bör bäras av kärnkraftsindustrin och att ett obegränsat ansvar därför bör införas så snart som möjligt (prop. 2000/01:43).

*Förslag till stegmodell och bedömning i finansieringsfrågan*

Den föreslagna stegmodellen kan sammanfattas enligt följande:

Ersättning av statsmedel	Riksdagen kan fastställa ev. kompletterande ersättning efter särskilt beslut om anläggningsinnehavarens samtliga tillgångar inte förslår att täcka skadorna.
x kronor	Obe-gränsat ansvar. Anläggningsinnehavaren svarar med sina tillgångar. I och för sig möjligt med fortsatt finansiell täckning, mot avgift, i form av statliga åtaganden eftersom det inte finns någon annan övre gräns för statens garantiåtaganden än hur långt avgifterna kan bäras av industrin utan att det får alltför stora negativa effekter på konkurrenssituationen. Ett obe-gränsat statligt åtagande skulle dock inte vara möjligt att beräkna.
1 500 milj. euro	Tredje steget i tilläggskonventionen. Det gemensamma statsansvaret, 300 miljoner euro, träder in när kostnaderna överstigit 1 200 milj. euro oavsett ett obe-gränsat ansvar.
1 200 milj. euro	Andra steget i tilläggskonventionen. Obe-gränsat ansvar. Finansiell täckning, mot avgift, i form av statliga åtaganden inom ramen för den statliga garantimodellen.
700 milj. euro	Staten åtar sig betalningsansvaret mot avgift från 550 miljoner euro. (Anläggningsinnehavaren ansvarar under alla förhållanden enligt Pariskonventionen upp till denna nivå och är skyldig att ha försäkring eller annan ekonomisk säkerhet. Staten har med utgångspunkt i Pariskonventionen ett subsidiärt ansvar för detta belopp.)
550 milj. euro	Nivån på det belopp som det för närvarande går att finna försäkringstäckning för på den privata försäkringsmarknaden.

### *Skadereglering*

Om ansvaret knyts till staten har utredningen funnit att ett system där skaderegleringen hanteras i domstol inte kan förordas. Ett bättre alternativ är att låta en myndighet eller nämnd sköta skaderegleringen. Utredningen konstaterar emellertid att det inte finns någon på förhand given myndighet för detta ändamål. Utredningen förordar i stället ett alternativ med en skadereglering där ersättningsmedlen koncentreras till Nordiska Kärnförsäkringspoolen eller annan i framtiden verksam direkt försäkringsgivare. Denna koncentration av ersättningsmedel kan ske naturligt genom att staten uppträder som återförsäkringsgivare inom ramen för den statliga garantimodellen. Den direkta försäkringsgivaren svarar då för skaderegleringen upp till 1 200 miljoner euro. När det gäller ersättning av gemensamma statsmedel i intervallet upp till 1 500 miljoner euro krävs en avtalsreglering på förhand mellan försäkringsgivaren och staten som mot en skälig avgift binder regleringen av skador även för dessa ersättningsmedel till den direkta försäkringsgivaren.

### **11.3 GMO-skador i naturen och miljöbalkens försäkringar**

I Miljöskadeutredningens slutbetänkande (SOU 2007:21) behandlas bl.a. frågor om avhjälpande åtgärder och skadestånd vid framför allt GMO-skador på den biologiska mångfalden samt översynen av miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen.

Miljöskadeförsäkringen infördes 1989 för att avlasta staten från kostnaderna för vissa miljöskador. En skadelidande kan ur miljöskadeförsäkringen få ersättning för miljöskador (sak- eller personsador) som avses i 32 kap. miljöbalken, om ersättningen inte kan ersättas av den ansvarige. Det rör sig om skador som en verksamhet i en fastighet har orsakat i sin omgivning genom olika slags störningar, bl.a. föroreningar av olika slag samt buller och skakningar. År 1999 tillkom saneringsförsäkringen, vars

syfte är att finansiera tillsynsmyndigheternas utgifter för efterbehandling. Försäkringarna betalas med premier av dem som utövar miljöfarlig verksamhet, men inte kan fullgöra sina åtaganden.

Utvärderingen av miljöskadeförsäkringen visar att den har tillämpats i mycket liten utsträckning. Om anledningen har utredningen bara kunnat spekulera.

Det framgår av utredningen att 66 av 69 ansökningar om utbetalningar har avslagits och att 250 miljoner kronor inbetalats i miljöskadeförsäkringen under de första tio åren. En enda utbetalning har skett under denna tid, en utbetalning med 6 025 kronor till följd av en förorenad brunn. Det här har givit anledning att fundera över om denna försäkring verkligen svarar mot något behov som ska tillgodoses med allmänna avgiftsmedel. Det har i alla händelser varit uppenbart att detta ersättningsystem behöver ordnas i mer kostnadseffektiva former.

Inte heller saneringsförsäkringen anses ha levt upp till den breda tillämpning som det förefaller ha funnits välgrundade förväntningar om. Under de åtta år den funnits har det betalats ut sammanlagt drygt 6 109 000 kronor ur saneringsförsäkringen. Den avgiftsfinansierade kostnaden för denna försäkring och miljöskadeförsäkringen har under samma tid uppgått till närmare 120 miljoner kronor. Från tillsynshåll har framhållits att snäva begränsningar av vissa försäkringsvillkor och en alltför sträng tillämpning av villkoren gjort det svårt att få medel från försäkringen.

Även organiseringen av försäkringssystemet som sådant har ifrågasatts på flera punkter. Utredningen menar att det är svårt att se om förhållandena har medgett det eller inte, men att det faktiskt inte synes ha förekommit den kontroll och redovisning av verksamheten som en med allmänna avgiftsmedel finansierad verksamhet borde kräva.

För att komma till rätta med missförhållandena föreslår utredningen att staten själv handlar upp försäkringarna och förhandlar fram villkoren. Ersättningarna föreslås administreras av en myndighet, eventuellt Naturvårdsverket eller SGU. Ersätt-

ningsmedlen ska betalas med avgiftsmedel och räcker inte de uttagna avgifterna ska de regleras i efterhand.

#### **11.4 Förvaltningskommittén och utredningen om Översyn av stabsmyndigheter**

Vi har haft överläggningar med sekretariatet för Förvaltningskommittén (Fi 2006:08) och utredningen om Översyn av stabsmyndigheter (Fi 2007:2).

Förvaltningskommittén behandlar mer principiellt övergripande frågeställningar rörande den statliga förvaltningen, till exempel myndigheternas opinionsbildande och konkurrensutsatta verksamhet, och berör inte alla frågeställningarna i vår utredning.

I Översynen av stabsmyndigheterna ingår Statskontoret, Verva, Ekonomistyrningsverket och Kammarkollegiet. Utredningen ska lämna sitt slutbetänkande senast den 31 januari 2008. I och med att vi föreslår en naturkatastrofförsäkring för kommunerna som ska administreras av Kammarkollegiet har våra utredningar direkta beröringspunkter. I dialogen med utredningens huvudsekreterare framkom inte något som omöjliggör för oss att framlägga vårt förslag.





## 12 Ekonomiska konsekvenser

Vi har inte funnit att *primärkommunerna* som grupp på lång sikt påverkas av den föreslagna modellen eftersom avgifterna som inbetalas tillfaller kommunerna själva.

I det kortare perspektivet påverkas de däremot av avgifter (premier) som måste betalas in till systemet. Den enskilda kommunen kan dock komma att påverkas även på längre sikt, eftersom avgifterna betalas in till Kammarkollegiet av samtliga kommuner men betalas bara ut till drabbade kommuner. Av detta följer dock att drabbade kommuner kan få en bättre ekonomi än vad som utan förslaget skulle vara fallet. Medlen som Räddningsverket i dag ansvarar för avseende räddningstjänst (anslag 7:3) föreslås överföras till UO 25 anslag 48:1 Kommunalekonomisk utjämning. Det betyder att kommuner som skulle ha erhållit medel för mindre räddningstjänstinsatser i nuvarande system, men som i våra förslag på grund av självriskens storlek, kan bli utan ersättning, i stället får en något högre utdelning genom den kommunalekonomiska utjämningen.

De ränteförluster förslaget innebär för kommunerna genom inbetalningar av premier beräknas motsvara nödvändig kreditkostnad i de fall premierna inte täcker nödvändiga utbetalningar.

*Staten* kommer att påverkas av att administrationen för det föreslagna systemet kräver nya kunskaper. Eftersom Kammarkollegiet har erfarenhet av försäkringar bör denna nya uppgift kunna rymmas inom Kammarkollegiets nuvarande organisation, med hjälp av de medel som frigörs från Räddningsverkets administration av nuvarande system. I samband med stora skaderegler-

ringar kan delar av premierna utnyttjas för att täcka kostnader för den administration som då behövs.

I de fall medel eventuellt tas ur anslaget 48:1 Kommunal-ekonomisk utjämning, då taket i försäkringen nåtts, kommer inte staten att påverkas. Tas medel från andra statliga anslag påverkas troligen inte kommunerna, utan i stället andra statliga utgiftsområden. Eftersom denna nivå innebär att händelsen ska vara av extrem karaktär, beräknas detta inträffa ytterst sällan. En sådan händelse påverkar säkerligen stora delar av samhället. Därmed bör många invånare i Sverige förstå nödvändigheten av att solidariskt stödja den drabbade kommunen.

De kreditförluster staten kommer att få genom att i vissa fall stå för utbetalningar som inte täcks av inbetalda premier, beräknas på sikt täckas av de räntor som inbetalda inte utnyttjade premier ger.

## 13 Situationer då personer har evakuerats till Sverige och det i samband därmed uppkommit kostnader för mottagande kommuner: överväganden och förslag

Riktlinjerna för utredningen anger att situationer ska lösas då personer har evakuerats till Sverige. Detta tydliggör att utredningen är avsedd för situationen när beslut fattats om att evakuera människor till Sverige, inte i situationer när människor spontant, på eget initiativ, tar sig till Sverige eller i fall evakueringar skulle ske inom Sverige.

### **13.1 Förslag: Regeringen tar även hänsyn till kommunens mottagningskostnader vid beslut om evakuering**

Kommunen får vid mottagandet efter en evakuering inte tveka att göra insatser på grund av att den inte förmodas få kompensation för ökade kostnader. Ansvaret, både praktiskt och ekonomiskt ligger enligt socialtjänstlagen (2001:453) hos den enskilda kommunen. Trots detta faktum anser vi det rimligt att regeringen i samband med eventuella evakueringsbeslutet i fram-

tiden tar hänsyn till förväntade kommunala kostnader. De extra kostnader som därigenom drabbar statskassan är av, i sammanhanget, smärre omfattning, även om behoven i framtiden naturligtvis är svåra att uppskatta. Den ökade belastningen på statens budget till följd av att hänsyn också måste tas till de kommunala kostnaderna i samband med evakuering, bedöms dock komma att vara begränsad.

Sammanfattningsvis anser vi inte att denna del av utredningens uppdrag bör ingå i den försäkringslösning vi framlägger som förslag för den övriga delen av utredningsuppdraget. Det torde t.ex. vara svårt att försäkra sig mot ett regeringsbeslut. Sveriges Kommuner och Landsting har lämnat förslag på att en framtida katastroffond skulle kunna omfatta detta slag av kostnader. Vi finner dock inte att en särskild fond för att täcka kommunala kostnader för mottagande efter en evakuering är en lämplig lösning. Vi anser det vara rimligare att regeringen tar hänsyn till kommunernas kostnader i beslutet om evakuering och i de fall anslagna medel inte räcker får regeringen lösa det ökade medelsbehovet på samma sätt som övrigt eventuellt anslagsöverskridande för evakuering skulle ha täckts, nämligen genom omprioriteringar eller tilläggsanslag.

Eventuella kostnader som kan uppstå i kommunerna, och som inte hör till de ändamål regeringens beslut anger, eller inte fullt ut täcks av den ersättning som betalas ut till kommunerna, får regleras i den enskilda kommunens budget enligt 8 kap. 4 § kommunallagen (1991:900). Denna bestämmelse ger en möjlighet för kommunen att redovisa ett underskott om det föreligger synnerliga skäl.

I samband med att beslut om evakuering och att medel avsätts för både evakueringen och för mottagandet i Sverige, är det mycket viktigt att det på ett tydligt sätt förklaras vad dessa resurser är avsedda att täcka. Det vore olyckligt om missförstånd på den punkten uppstår mellan kommuner, myndigheter och andra aktörer eller om enskilda personer får felaktiga och överdrivna uppfattningar om vilken praktisk och ekonomisk hjälp de kan få och vad de förväntas klara själva eller med hjälp av

t.ex. sin familj. Missförstånd på den punkten försvårar arbetet med mottagandet i en redan pressad situation. Sådan information bör därför ges på ett tydligt sätt redan när evakueringen inleds och under evakueringen till de personer som evakueras.

Det är naturligtvis inte meningen att staten ska täcka andra eller mera av kommunernas kostnader än sådana som varit nödvändiga för att täcka de evakuerades behov. Även sedan en av regeringen beslutad evakuering inletts kan dock enskilda välja att ta sig till Sverige från det evakuerade området på egen hand om de får möjlighet till det. För den kommun som tar emot de evakuerade är det knappast genomförbart att undersöka på vilket sätt den hjälpsökande kommit till Sverige eller att göra skillnad i hur biståndsprövningen utförs beroende på vilket svar som ges. Även bistånd som givits till sådana personer som själva lyckats ta sig till t.ex. den flygplats evakueringen sker till, under den tid evakueringen pågår, bör därför ge rätt till ersättning för kommunerna. Till kommunens ersättningsgilla kostnader bör räknas även t.ex. personalkostnader och kostnader för lokaler som kommunerna verkligen åsamkats extra kostnader för. Om exempelvis socialnämnden skulle debiteras hyra för en lokal som administrativt sett tillhör en annan kommunal nämnd bör detta inte ersättas om inte kommunen som helhet kan påvisa att en faktisk merkostnad uppkommit.

Att utge bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) är en uppgift för socialnämnden och det är socialnämndens personal som har den kunskap och kompetens som krävs för att bedöma enskildas behov av bistånd enligt SoL. Regeringen ska naturligtvis kunna ifrågasätta kostnadsposter som verkar felaktiga eller orimliga, men det kan inte bli fråga om någon detaljerad överprövning av det bistånd som utbetalats. Det är också de mottagande kommunerna som har bäst möjligheter att avgöra t.ex. vilka personella resurser som krävs för att tillgodose behoven. Även om regeringen innan den ersätter kommunerna förutsätts göra en prövning av om kostnadsposterna verkar riktiga och rimliga bör den som regel kunna lita på att den mottagande

kommunen under de rådande omständigheterna gjort en riktig bedömning av behovet.

## **13.2 Evakueringen från Libanon sommaren 2006**

Regeringen kan fatta beslut om att evakuera svenskar och personer med svensk anknytning från andra länder. Sommaren 2006 i samband med Libanonkrisen, fattade regeringen beslut om att evakuera svenskar från Libanon. Samtidigt beslutade regeringen att avsätta pengar för kostnaderna för evakueringen till Sverige. Däremot avsattes inte pengar för att täcka kostnaderna för mottagandet i Sverige.

När evakueringen avslutades hade mer än 8 000 personer tagits till Sverige och de kom till landet under en tidsrymd av några få dagar. De flesta flögs till Arlanda, som ligger inom Sigtuna kommun. Under den mest intensiva perioden landade ett stort antal människor som snabbt behövde tas om hand. Många landade också på Sturup, som ligger i Svedala kommun, eller på Landvetter, som ligger i Härryda kommun. Många av de evakuerade var i behov av praktisk eller ekonomisk hjälp för att ordna t.ex. hemtransporter, logi eller mat.

### **13.2.1 Kostnaderna för mottagandet i samband med evakueringen från Libanon sommaren 2006**

Under tiden för mottagandet utgick Sigtuna kommun från att staten genom Utrikesdepartementet (UD) garanterade samtliga kostnader som skulle uppkomma i samband med evakueringen, eftersom UD hade gjort utfästelser om hjälp till samtliga svenska medborgare att komma hem. Hem tolkades av Sigtuna kommun som hemorten och inte Arlanda flygplats. Utfästelsen tolkades på samma sätt även av de evakuerade – vilket i sig föranledde ytterligare svårigheter för de mottagande kommunerna – och av andra kommuner. Efter några dagar förklarade regeringen att den

skulle ersätta kommunerna för direkta och nödvändiga utlägg som dessa haft för att tillgodose de evakuerades behov. Kommunerna har också fått sådan ersättning för t.ex. kostnader för transporter, husrum och livsmedel. Däremot har de inte fått ersättning för t.ex. löner till extra personal eller övertidsersättning. Sigtuna kommun har vid två tillfällen skrivit till regeringen och begärt att få sådana kostnader, i samband med evakueringen från Libanon, ersatta. Kostnaderna uppgick enligt Sigtuna kommun till cirka 550 000 kronor och avsåg framför allt löner för den extra personal som tog emot de personer som anlände till Arlanda flygplats. Regeringen har avslagit de båda skrivelserna (Fi 2006/4455 resp. Fi 2006/6973). I det senaste avslaget hänvisades till vår utredning.

Även de två andra kommunerna med stora flygplatser, Härryda och Svedala kommuner, fick ta emot evakuerade från Libanon med stora kostnader som följd, dock inte av samma omfattning som Sigtuna. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har uppmärksammat problemet och föreslår i en promemoria, daterad den 5 februari 2007, en framtida katastroffond som bör omfatta de särskilda kostnader som uppstår i vissa kommuner t.ex. till följd av vistelsebegreppet i socialtjänstlagen. SKL anser det vara rimligt att kostnader för enskilda kommuner i sådana fall täcks av ett ersättningssystem med nationell spridning. I skrivelsen påtalar SKL också oklarheterna med vidaretransporterna, som staten genom Luftfartsverket sedermera tog det fulla ansvaret för.

Erfarenheterna från mottagandet efter evakueringen från Libanon visar att kostnaderna för mottagandet i Sverige är relativt små, särskilt i jämförelse med kostnaderna som uppstod utomlands för evakueringen till Sverige, vilka uppgick till 77 miljoner kronor, exklusive personalkostnader med undantag av Räddningsverkets. Trots detta kan kostnaderna upplevas som mycket betungande av kommunerna, särskilt som de är mindre och befarar att situationen kan komma att upprepas, samtidigt som de inte har möjlighet att förebygga att det sker eller påverka skeendet eller de kostnader det leder till.

### 13.3 Kommunernas ansvar

Enligt socialtjänstlagen (2001:453, SoL) har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Enligt 4 kap. 1 § har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. Enligt 4 kap. 2 § får socialnämnden ge bistånd utöver vad som följer av 1 § om det finns skäl för det. Kommunen har dock i sådana fall att ta hänsyn till likställighetsprincipen i 2 kap. 2 § kommunallagen (1991:900). Så länge personer som befinner sig i samma situation behandlas lika utgör dock inte likställighetsprincipen något hinder för det kommunala beslutets genomförande (jfr. Regeringsrättens beslut den 11 mars 2005 i mål nr 636-02).

I 9 kap. SoL finns bestämmelser om återkrav av bistånd. Bl.a. får socialnämnden, om ekonomisk hjälp lämnats i andra fall än som avses i 4 kap. 1 § och under villkor om återbetalning, återkräva hjälpen. Att kräva återbetalning är en möjlighet, inte en skyldighet, för socialnämnden.

Bistånd kan bestå inte endast av ekonomisk hjälp utan även av t.ex. praktisk hjälp eller stöd. Socialtjänstlagens bestämmelser förutsätter att en behovsprövning görs i varje enskilt fall. Denna kan dock anpassas efter vad som är nödvändigt i den aktuella situationen – detta kan uttryckas som att ”ärenden ska vara så utredda som deras beskaffenhet kräver”. Vid mottagandet efter en evakuering torde det ofta, med hänsyn till situationen med många hjälpbehövande och att dessa har likartade behov, inte krävas några särskilt ingående prövningar av de enskildas behov och egna förmåga att tillgodose behoven.



### 13.3.1 Situationen för de evakuerade

Om regeringen beslutar att evakuera människor från ett annat land får detta förutsättas ske på grund av exceptionella omständigheter som krigsutbrott eller naturkatastrofer. Det kan också förutsättas att många svenska medborgare riskerar att drabbas eller redan har drabbats för att en evakuering ska beslutas.

Vid evakuering på grund av sådana omständigheter kommer med säkerhet många av dem som kommit till Sverige att behöva hjälp och stöd både omedelbart och på längre sikt. Beroende på situationen kan de t.ex. vara traumatiserade eller befinna sig i chocktillstånd på grund av vad de upplevt i landet de evakuerats från. De kan också vara utmattade efter dels oro för sig själva, anhöriga eller vänner, dels den tid de genomlevt under kanske primitiva förhållanden i ett land där infrastrukturen raserats och inte ens människors mest grundläggande behov kunnat tillgodoses, dels på grund av en långvarig och kanske obekväm resa till Sverige. Dessutom kan de ha förlorat alla tillgängliga ekonomiska medel både som en direkt följd av t.ex. en naturkatastrof (jämför tsunikatastrofen i Asien 2004) eller som en indirekt följd, t.ex. på grund av att brist på livsmedel eller fungerande transporter skapat kraftigt ökade priser på orten. Till detta kommer att många också kan visa sjukdomssymptom. Vid evakueringen från Libanon var det t.ex. inte ovanligt att personer drabbats av uttorkning. Symptomen behöver inte vara så allvarliga att det är nödvändigt att uppsöka sjukvård, men kan ändå göra det svårare för enskilda att själva tillgodose sina behov. Till detta kommer att de evakuerade kan vara så många att t.ex. allmänna kommunikationer från flygplatsen inte räcker till inom rimlig tid eller att de närliggande hotellen inte har kapacitet nog att ge dem som behöver det husrum.

Människor som befinner sig i en så utsatt situation kan inte förutsättas ha samma möjligheter som vanliga resenärer har, eller som de själva under normala omständigheter skulle ha, att klara av eller förväntas tåla ytterligare påfrestningar i form av t.ex. väntetider under obekväma förhållanden i avvaktan på att de ska

finna en möjlighet till vidare transport. Särskilt påfrestande torde det vara för barn som evakuerats.

### 13.3.2 Situationen för mottagande kommuner

Kommunerna saknar möjlighet att påverka eller förebygga situationer som kan medföra ett regeringsbeslut om evakuering från ett annat land. Inte heller kan de påverka beslutet om evakuering eller i någon avgörande utsträckning påverka till vilken ort i Sverige evakueringen sker. Det sistnämnda avgörs istället av sådana omständigheter som t.ex. flygplatsens kapacitet att ta emot planen, vilka möjligheter som finns att ta sig vidare från flygplatsen vid resa inom landet och hur inhyrda flygplan ska kunna utnyttjas mest effektivt för att evakuera flera personer.

Det kan uppstå situationer där det inte är rimligt eller ens möjligt att lägga ned den tid det tar att administrera biståndsärenden på ett sådant sätt att förbehåll görs för återbetalning. Det kan också tänkas situationer där en sådan tidsutdräkt skulle medföra att oacceptabla väntetider uppstår och det inte ens kan sägas att den hjälp som slutligen ges, ges i sådan tid att skälig levnadsnivå uppnåtts. Särskild risk för att en sådan situation uppkommer föreligger naturligtvis om det är ett stort antal evakuerade som är i behov av hjälp och socialnämnden har ett begränsat antal handläggare till sitt förfogande. De mottagande socialnämnderna torde i många fall ha laglig, men inte faktisk, möjlighet att ge bistånd under förbehåll om återbetalning. Ett sådant förhållande torde vara i det närmaste unikt för en evakueringssituation.

Det troligaste scenariot är att en evakuering sker till en eller flera flygplatser inom Sverige. Sveriges tre största flygplatser ligger alla inom relativt små kommuner med begränsade personella och ekonomiska resurser. Även kommuner som har en hamn eller en landgräns mot annat land kan dock komma att bli mottagningsplatser, låt vara att detta inte torde vara ett lika

troligt scenario eller riskera att upprepas lika ofta som för flygplatskommunernas del.

Närallgande kommuner har vid tidigare evakueringar hjälpt flygplatskommunerna med personella resurser. Stockholms kommun hjälpte i det inledande skedet av mottagandet efter evakueringen från Libanon sommaren 2006 även till att täcka direkta ekonomiska utgifter vid mottagandet på Arlanda. Även Luftfartsverket har, eftersom situationen krävt det, utfört ett stort faktiskt arbete med att bland annat ordna vidaretransporter för de evakuerade. Det legala ansvaret, även för detta, ligger dock hos den kommun där de evakuerade tas emot.

### 13.4 Individens ansvar

I dir. 2007:45 till utredningen om Statens ansvar för att bistå svenskar vid kris- och katastrofinsatser utomlands tas frågan upp om hur de slutliga kostnaderna ska fördelas mellan staten, enskilda (ev. genom försäkringsskydd) och researrangörer/flygbolag. Vi ser en liknande problemställning i Sigtuna kommuns hemställan.

Individen har ansvaret att försäkra sig, men samtidigt ska inte den enskilde få betalningssvårigheter om man underlåtit att försäkra sig och staten står för evakueringen. En jämförelse kan göras med lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Lagens syfte är att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö, ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor (1 kap. 1 §). Av lagen framgår att den enskilde har ett primärt ansvar att själv vidta och bekosta åtgärder i syfte att förhindra olyckor och begränsa de skador som kan uppkomma till följd av olyckor. Först om och när den enskilde inte klarar sig på egen hand kan det bli aktuellt för privata eller offentliga aktörer att gripa in och ge någon form av hjälp. Denna princip bör vara vägledande också vid kriser till följd av allvarliga olyckor och katastrofer utomlands. Den enskilde resenären kan försäkra sig mot kostnader i samband

med händelser genom hemförsäkringen eller en reseförsäkring. Som nämnts uppstår ofta en sådan tidspress i samband med mottagandet på flygplatsen att det knappast låter sig göras att då hantera skuldförbindelser eller motsvarande vilket medför att kommunen inte på det sätt som normalt skulle skett i liknande fall kan kräva återbetalning av det utgivna biståndet. Större delen av kommunernas kostnader är dessutom hänförliga till personalkostnader och för dem saknas helt möjlighet att kräva enskilda på ersättning.

### **13.5 Statens ansvar att bistå svenskar vid kris- och katastrofsituationer utomlands (dir. 2007:45)**

En parlamentarisk kommitté har tillsatts för att utreda omfattningen av statens ansvar i förhållande till den enskilde, försäkringsbolag och researrangörer/flygbolag i samband med kris- och katastrofsituationer i utlandet som nödvändiggör insatser som går utöver det vanliga konsulära biståndet som regleras i lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd, i synnerhet när det gäller evakueringar.

Kommittén ska

- överväga möjligheterna att utforma ett antal vägledande riktlinjer för i vilka situationer en evakuering bör genomföras,
- föreslå vem och vad som bör omfattas av statens ansvar för en evakuering och överväga vart evakuering bör ske,
- föreslå hur de slutliga kostnaderna för en evakuering bör fördelas mellan staten, enskilda (ev. genom försäkringsskydd) och researrangörer/flygbolag,
- ta ställning till behovet av ny lagstiftning och nödvändiga författningsändringar för att reglera fördelningen av det ekonomiska ansvaret för en evakuering, samt vid behov lägga fram författningsförslag, och

- ta ställning till behovet av nödvändiga författningsändringar på viseringsområdet för evakueringsituationer samt vid behov lägga fram författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2008.

Uppdraget och dess resultat påverkar de kommuner som har stora flygplatser och kan därför få betydelse för den kostnad som dessa kommuner kan drabbas av i samband med evakueringen. Uppdraget kommer att lämnas först några månader efter vårt förslag, därmed kan vi inte ta ställning till effekterna av denna parlamentariska utredning.

### 13.6 Fartygsförsäkring

Det har under arbetets gång diskuterats om även en svår fartygsolycka utanför Sveriges gränser skulle ingå i den del av utredningsuppdraget som handlar om situationer då personer har evakuerats till Sverige och det i samband därmed uppkommit kostnader för mottagande kommuner.

Efter kontakt med Sjöassuradörernas förening, en bransch- och intresseorganisation för de försäkringsbolag som i Sverige bedriver verksamhet inom sjötransportområdet och Gard (Sweden) AB, ett bolag som handlägger P&I (Protection and Indemnity) -försäkringar har vi funnit att denna fråga är av mindre vikt, men kan ingå som del av systemet för stora naturolyckor och naturkatastrofer.

Endast tankfartyg som fraktar minst 2 000 ton olja som last omfattas av ett obligatoriskt försäkringsskydd (eller ska ställa annan betryggande säkerhet för att täcka sitt ansvar). Detta kontrolleras av Finansinspektionen när det gäller svenskflaggade fartyg och innebär att redaren ska visa att det finns en gällande P&I-försäkring eller motsvarande finansiell säkerhet. När det gäller andra fartyg än de nu nämnda finns inget krav på försäkring. I realiteten finns det dock få, om några, fartyg som är oförsäkrade bl.a. eftersom finansiärer ställer krav på fullgod

försäkring. Försäkringen innebär en trygghet för skadelidande eftersom det genom P&I-försäkringen finns ekonomiska resurser att erhålla ersättning för en skada. I de fall redaren saknar försäkringskydd får denne själv stå för kostnaderna.

Omfattningen av redarens ansvar framgår av det kontrakt han ingått med den anställde (anställningsavtal) eller passageraren (biljett). Arbets-skador som orsakas av brister i fartyget kan medföra en skyldighet för redaren att ersätta den eller de skadelidande för de skador som uppstått. Samma ansvar för säkerheten ombord har redaren gentemot passagerare (och deras medhavda egendom) vid passagerarbefordran. Den svenska sjölagen innehåller en rad bestämmelser som är tvingande, dvs. förhindrar redaren att ingå avtal som innebär sämre villkor för motparten än vad som följer av lagens regler. Exempel på detta är passagerarbefordran. Ett avtal som befriar redaren från ansvar för personskada som drabbat passagerare till följd av redarens (eller någon han svarar för) fel eller försumlighet är inte giltigt (Jämför sjölagen 15 kap. 17 och 29 §§).

Redaren har därmed ett omfattande ansvar för den verksamhet han bedriver. Detta innebär i sin tur att han kan förpliktigas erlagga stora summor i ersättning till skadelidande i den mån skada inträffar som beror på fel eller försummelse av redaren eller någon som denne svarar för. Vid personskada uppgår ansvaret till 175 000 särskilda dragningsrätter (SDR) för varje passagerare, motsvarande f.n. cirka 1 800 000 kronor (f.n. 1 SDR = 10,16 kr). Om fartyget går förlorat eller skadas och därför inte kan fortsätta resan ska redaren sörja för att passagerarens uppehälle och ombesörja att denne kommer fram till destinationsorten eller åter till avreseorten. Kostnaderna för detta ska bäras av redaren och är också ersättningsbara enligt P&I-försäkringen.

Mot bakgrund av det ansvar en sjötransportör har, såväl inom- som utomobligatoriskt, får P&I-försäkringen anses ge ett i det närmaste fullgott skydd för de personer som befinner sig ombord på ett fartyg. Därmed bör många av de kostnader täckas som den mottagande kommunen kan drabbas av i samband med

omhändertagandet. Det kan naturligtvis i de här fallen ske utbetalningar, både för mat, logi och resor, som måste förskottas av kommunen och som täcks först i efterhand. Dessa kostnader bör dock kommunerna själva kunna svara för till dess kommunerna får del av försäkringsersättningen. Passageraren får ersättning med avdrag för sin självrisk. Detta gäller dock inte för den kostnad för kost, logi m.m. som redaren ska bära där alltså ingen självrisk är aktuell. Det är dock viktigt att komma ihåg att det är redarens ansvar gentemot passageraren som styr hans ersättningsskyldighet. Kommunen blir i detta fall en tredje part.

Vad gäller extra personalinsatser kan kommunen dock få stå för kostnaderna, särskilt om det kan betecknas som del av räddningstjänsten. Det synes inte som om kommunen generellt sett kan kräva ersättning för räddningstjänstkostnader. De kostnader som uppstår och inte blir ersatta genom rederiet eller dess försäkring bör dock vara av mindre omfattning.

I de fall orsaken är en stor naturolycka eller naturkatastrof och överstiger kommunens självrisk kan dock frågan vara aktuell för prövning i systemet för stora olyckor och katastrofer.





# Författningskommentar

## **1 Alternativ 1: Ändringar i lagen och förordningen om skydd mot olyckor**

### **1.1 Lag om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor**

#### **7 kap.**

En ny rubrik införs: Naturkatastrofförsäkring

**3 §** För finansiering av kommunernas kostnader för naturkatastrofer ska det finnas en av kommunerna gemensamt finansierad naturkatastrofförsäkring. Med en naturkatastrof avses en plötslig och oförutsedd av naturen orsakad händelse som föranleder insatser av den kommunala räddningstjänsten och medför betydande kostnader för kommunen. En skogsbrand anses som en naturkatastrof oavsett orsak.

Försäkringen ska administreras av den myndighet regeringen bestämmer. Varje kommun ska teckna försäkringen genom att betala en årlig avgift till myndigheten.

Vid varje händelse ska försäkringen ersätta en kommuns kostnader upp till ett visst av regeringen bestämt maximibelopp med avdrag för kommunens självrisk. Om en kommuns kostnader för en händelse överstiger maximibeloppet i försäkringen, ersätts kommunen för de överskjutande kostnaderna av staten.

Föreskrifter om hur självriskerna och den årliga avgiften ska beräknas samt närmare föreskrifter om vilka slags händelser som ska omfattas av försäkringen och vilka slags kostnader som ska ersättas, meddelas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer.

Nuvarande paragraf ändras. Ändringen innebär att staten inte längre ersätter kommuner för räddningstjänstinsatser enligt de former som gällt hittills.

#### *Första stycket*

I stycket anges vilka slag av händelser som omfattas av försäkringen. Det har ansetts nödvändigt att ta med det i skadeförsäkringssammanhang traditionella rekvisitet att händelsen skall vara plötslig och oförutsedd. Skälet är att det redan av lagtexten bör framgå att skador som är ett resultat av upprepade händelser av samma slag, eller skador som är ett resultat av en gradvis försämring av egendom eller miljö, inte omfattas av försäkringen och att detsamma gäller i fråga om skador som med en relativt hög grad av sannolikhet har kunnat förutses komma att inträffa. Hela rekvisitet och särskilt plötslighetsbegreppet behöver dock nyanseras och preciseras ytterligare med hänsyn till den här aktuella försäkringens speciella karaktär. Det kan lämpligen göras i försäkringsvillkoren

I första stycket anges vidare att ytterligare tre rekvisit måste vara uppfyllda för att en händelse ska anses vara en naturkatastrof i lagens mening. Det första av dem kräver att händelsen ska vara orsakad av naturen. Uttrycket kan vara svårtolkat. I förslaget till förordningstext finns emellertid en uppräkningslista av de typer av händelser respektive skador som avses med uttrycket. Eventuella kvarstående tolkningsproblem bör därför vara av mindre betydelse och kunna lösas genom ytterligare förtydliganden i försäkringsvillkoren.

Det andra av de tre ytterligare rekvisiten kräver att händelsen ska föranleda insatser av den kommunala räddningstjänsten. Det

tredje rekvisitet kräver att händelsen medför betydande kostnader för kommunen. Det krävs alltså inte att själva räddningsinsatserna är av viss omfattning i fråga om storlek eller kostnad, utan endast att kommunens sammanlagda kostnader för händelsen är betydande. Den närmare regleringen av systemet som görs i förordningstexten innebär att kommunens kostnader för en händelse som i övrigt omfattas av försäkringen ska anses som betydande i lagens mening när de överstiger den av kommunen valda grundsjälvrisk.

När det gäller skogsbränder framgår det att sådana ska anses som naturkatastrofer oavsett orsak. Gnistor från en maskin eller en dåligt släckt lägereld är alltså lika gångbara orsaker som blixtnedslag. Frågan om skogsbränder bör behandlas på annat sätt än övriga händelser i fråga om kravet på att de ska vara plötsliga och oförutsedda, får övervägas vidare vid utarbetandet av försäkringsvillkoren.

En fråga som övervägts särskilt är om kravet på att händelsen ska föranleda en insats av den kommunala räddningstjänsten ska vara absolut, eller om det kan finnas situationer där kravet inte bör gälla, och om kravet därför inte borde ställas upp i lagtexten. Syftet med kravet är framför allt att tydliggöra att det ska vara fråga om en olycka i vid mening. Det kan dock inte uteslutas att det skulle kunna finnas situationer som i alla andra avseenden omfattas av försäkringen, men där någon räddningstjänstinsats inte behövs. Frågan är då vad som ska avses med uttrycket insats av räddningstjänsten. Eftersom det ska vara fråga om en händelse som här betecknas "naturkatastrof" och som kommer att medföra kostnader för kommunen som överstiger kommunens självrisk i försäkringen, dvs. i princip minst tre miljoner kronor, borde det visserligen kunna antas att man från räddningstjänstens sida vill bedöma situationen och behovet av ytterligare räddningstjänstinsatser på plats. Att anse en sådan åtgärd – att bege sig till platsen och göra en bedömning av läget – som en räddningstjänstinsats, torde dock inte vara förenligt med den allmänt omfattade innebörden av detta begrepp. Det fordras alltså att bedömningen resulterar i en konkret åtgärd från rädd-

ningstjänstens sida för att man ska kunna anse att en insats ägt rum. Vill man inte ha en sådan insats som en förutsättning för ersättning från försäkringen, får man alltså antingen ta bort kravet från lagtexten eller låta frågan, om man i något fall skulle kunna efterge kravet, få sin lösning i försäkringsvillkoren. Vi förordar det sistnämnda.

*Andra stycket*

Av andra meningen framgår att försäkringen är obligatorisk för kommunerna.

*Tredje stycket*

Här anges att den enskilda kommunen får bära en självrisk och att försäkringen har ett maximibelopp. Här anges också den för systemet viktiga regeln att kostnader över maximibeloppet ersätts av staten.

*Fjärde stycket*

Regeln möjliggör för regeringen att uppdra åt en myndighet att meddela föreskrifter i angivna avseenden. Vårt förslag till förordning innebär dock att de försäkringsvillkor myndigheten (Kammarkollegiet) ska ta fram ska fastställas av regeringen.

**3 a §** För naturkatastrofförsäkringen ska det finnas ett försäkringsråd med uppgift att stödja den myndighet som avses i 3 § i arbetet med försäkringen. Föreskrifter om rådets sammansättning och verksamhet meddelas av regeringen.

Regeln syftar till att det skall skapas ett referensorgan som myndigheten kan använda sig av i arbetet med försäkringen.

## 1.2 Förordning om ändring i förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor

### 7 kap.

En ny rubrik införs: Naturkatastrofförsäkring

2 § Naturkatastrofförsäkringen enligt 7 kap. 3 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor administreras av Kammarkollegiet.

Maximibeloppet i försäkringen är femtusén prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring för det år då naturkatastrofen inträffade.

Självriskén i försäkringen utgörs av en fast del, grundsjälvriskén, och en rörlig del, den rörliga självriskén. Varje kommun får bestämma sin grundsjälvrisk. Den får inte vara lägre än ett belopp som motsvarar 75 prisbasbelopp och inte högre än 1 200 prisbasbelopp enligt andra stycket. Kommuner med färre än 10 000 invånare kan få välja en ännu lägre grundsjälvrisk. Om en kommun under ett kalenderår drabbas av fler än en skada över grundsjälvriskén, ska endast en grundsjälvrisk tillämpas vid bestämmandet av ersättningen till kommunen. Den rörliga självriskén är 2 procent av den inom maximibeloppet ersättningsbara kostnaden över grundsjälvriskén.

Den årliga avgiften (premien) baseras för varje kommun på antalet kommuninvånare och på den av kommunen bestämda grundsjälvriskén, varvid en högre grundsjälvrisk leder till en lägre avgift per kommuninvånare.

Försäkringen omfattar översvämning, stormskada, skred, ras, erosion och liknande naturorsakade händelser samt torka, värmebölja och skogsbrand. Vid en sådan händelse ersätter försäkringen kommunens merkostnader för räddningstjänst, kommunens övriga merkostnader för att upprätthålla servicén till kommuninvånarna samt kostnader för att återställa skadad egendom som kommunen svarar för i fråga om vägar, gator,

broar, tunnlar, kajer och allmänna platser samt anläggningar för vatten och avlopp. Försäkringen ersätter inte kostnader som täcks eller skulle ha kunnat täckas av annan försäkring och inte heller kostnader som överstiger det maximala ersättningsbeloppet i en sådan försäkring.

Försäkringen omfattar inte kommunens skadeståndsansvar.

Kammarkollegiet ska utarbeta närmare föreskrifter om försäkringen i form av försäkringsvillkor. Kollegiet ska därvid samråda med organisationen Sveriges Kommuner och Lands-ting. Försäkringsvillkoren och ändringar i dem ska fastställas av regeringen.

Statens ansvar för kostnader som överstiger maxi-mibeloppet i försäkringen omfattar endast sådana slags kostnader som är ersättningsbara enligt försäkringsvillkoren.

Paragrafen syftar till att ändra de nuvarande bestämmelserna som gäller för ersättning till kommunerna, 2–3 §§.

#### *Första stycket*

Det framgår av detta stycke att det är Kammarkollegiet som ska administrera försäkringen.

#### *Andra stycket*

Femtusen prisbasbelopp motsvarar f.n. drygt 200 miljoner kronor. Den nivån anses rimlig i förhållande till kostnaderna för tidigare svenska naturolyckor, den förväntade klimatförändringen, kommunernas intresse av att avgifterna till försäkringen inte blir högre än nödvändigt samt till målet att ersättningen från staten enbart ska avse verkligt svåra fall. Det finns inget som hindrar att man vid ändrade förutsättningar ändrar den nu föreslagna nivån.

Frågan om vid vilken tidpunkt en naturkatastrof vid ett kalenderårsskifte ska anses ha inträffat får klargöras i försäkringsvillkoren.

#### *Tredje stycket*

Här redogörs för självrisknivåerna. De är i likhet med nivån på det maximala ersättningsbeloppet i försäkringen ett resultat av lämplighets- och rimlighetsöverväganden. Här finns också en regel som innebär att om en kommun under samma kalenderår skulle drabbas av två eller flera händelser som medför kostnader som överstiger grundsjälvrisk, ska Kammarkollegiet ersätta kommunen för kostnaderna för den andra och för följande händelser utan att dra av något grundsjälvriskbelopp. Även denna regel är ett resultat av lämplighets- och rimlighetsöverväganden och syftar till att lindra verkningarna för hårt drabbade kommuner. Det har övervägts att knyta regeln till en tolv månadersperiod i stället för ett kalenderår, vilket torde vara gynnsammare för kommunerna, men vi har slutligen stannat för att låta den här avsedda perioden överensstämja med den period som den av kommunerna erlagda årliga premien skall täcka, dvs. ett kalenderår.

Tanken bakom den rörliga självrisk är att den ska ha en återhållande verkan när det gäller kostnadsutvecklingen i skedet efter det att man från kommunens sida har kunnat konstatera att kostnaderna överstiger eller kommer att överstiga grundsjälvrisk i försäkringen. Vi har övervägt nivåer mellan två och fem procent. Här utgår vi dock från två procent. Det kan vara ett tillräckligt incitament för kommunerna att ha kontroll på kostnaderna även när de har passerat grundsjälvrisk.

#### *Fjärde stycket*

Regeln innebär att varje kommuns årspremie bestäms av två faktorer; det grundsjälvriskbelopp kommunen har valt och det antal invånare det finns i kommunen.

*Femte stycket*

Här regleras vilka slags händelser som omfattas av försäkringen och därmed även av statens ansvar i den översta nivån i systemet. Vidare anges vilka slags kostnader som ersätts i de båda nivåerna. För en redogörelse för våra överväganden i dessa frågor hänvisas till kapitel 2.

Frågan om erosionsskador ska omfattas av försäkringen, och om begreppet erosion bör ingå i paragrafens uppräkningslista av naturorsakade händelser, har övervägts särskilt. Erosion är den nedbrytning och transport av jord och berg som orsakas av vind, vatten, is, gravitationsrörelser eller levande organismer. Till skillnad från vittring, förutsätter begreppet erosion att det även sker en massrörelse. De skador som uppkommer genom erosion har oftast ett mycket utdraget förlopp. Sådana skador kan inte anses ha uppkommit plötsligt eller oförutsett. De omfattas därför inte av försäkringen. I vissa fall kan erosion dock leda till att det uppstår skred eller ras. Skred och ras är händelser som, när de är naturorsakade, omfattas av försäkringen. Kostnader för att åtgärda skador på grund av skred eller ras som uppkommit genom föregående erosion är alltså ersättningsbara i den mån skredet eller raset kan anses ha uppkommit plötsligt och oförutsett, vilket exempelvis kan vara fallet om den föregående erosionen inte varit synlig utan verkat underminerande på ett icke förutsebart sätt. Skred eller ras kan naturligtvis även uppkomma utan att ha föregåtts av en påvisbar i tiden utsträckt erosion, t.ex. vid en storm eller vid häftigt regn. I sådana fall torde kravet på att händelsen skall vara plötslig och oförutsebar inte välla några problem. Som nämnts i lagkommentaren, bör rekvisitet ”plötslig och oförutsedd” förklaras och preciseras ytterligare i försäkringsvillkoren.

*Sjätte stycket*

Naturkatastrofförsäkringen ska inte träda in i stället för annan försäkring. Vi gör bedömningen att kommunerna har eller kan få möjlighet att anskaffa ansvarsförsäkring för sitt totala skade-



ståndsansvar på försäkringsmarknaden eller från egna captive-bolag. Försäkringen omfattar därför inte skadeståndsansvar. Om det skulle visa sig att det trots allt föreligger s.k. försäkringsnöd i något avseende som rör ansvarsförsäkring, får ställningstagandet omprövas av regeringen.

#### *Sjunde stycket*

Regeln innebär att Kammarkollegiet ska utarbeta försäkringsvillkor, att kollegiet ska samråda med organisationen Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), som ju kan ha avvikande uppfattning i något avseende, samt att det är regeringen som fattar beslut om vilka försäkringsvillkor som ska gälla. Det är visserligen önskvärt att kollegiet och SKL kommer överens, men det är alltså inte nödvändigt. Det är däremot nödvändigt att kollegiet i sitt förslag till regeringen redovisar eventuella oenigheter.

#### *Åttonde stycket*

Regeln innebär att regeringen vid beslut om ersättning från den översta (statliga) nivån i systemet, inte bara ska tillämpa reglerna i lagen och förordningen, utan även försäkringsvillkoren i det här angivna avseendet, dvs. i fråga om vilka slags kostnader som är ersättningsbara.

**3 §** Försäkringsrådet enligt 7 kap. 3 a § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor finns hos Kammarkollegiet och består av högst sex ledamöter. Kollegiets generaldirektör ingår i rådet och är dess ordförande. En av de övriga ledamöterna företräder kollegiet, två ledamöter företräder organisationen Sveriges Kommuner och Landsting och övriga ledamöter företräder Statens räddningsverk respektive Krisberedskapsmyndigheten eller den myndighet som trätt i de båda sistnämndas ställe.

Rådet ska sammanträda minst en gång om året och i övrigt på anmodan av Kammarkollegiet eller på begäran av en ledamot.

Andra ledamöter i rådet än Kammarkollegiets generaldirektör utses av regeringen för en bestämd tid.

Rådet ska vara ett referensorgan som Kammarkollegiet kan använda sig av i arbetet med försäkringen. Tanken är att utbytet ska vara ömsesidigt, så att kollegiet kan stämma av sina utvecklingsförslag med såväl den kommunala som den mer tekniskt inriktade sidan, samtidigt som kommunernas förslag till utveckling kan kanaliseras till deras representanter i rådet och stämmas av med kollegiet och den tekniska sidan. Arbetet i rådet förmodas i vissa fall leda fram till förslag till regeringen om ändringar i regelverket, i första hand i försäkringsvillkoren.

## **2 Alternativ 2:Fristående författningsreglering**

### **2.1 Lag om ersättning till kommunerna vid naturkatastrofer**

Ny lag införs om naturkatastrofer.

1 § Bestämmelserna i denna lag syftar till att skapa ett ekonomiskt skydd för kommunerna i fråga om sådana särskilda kostnader som kan åsamkas en eller flera kommuner i samband med en naturkatastrof.

Paragrafen beskriver syftet med den nya lagen.

Övriga paragrafer i den nya lagen innebär samma regleringar som i alternativ 1, men här är bestämmelserna uppdelade på skilda paragrafer.

## 2.2 Förordning om ersättning till kommunerna vid naturkatastrofer

1 § Denna förordning innehåller föreskrifter som ansluter till vad som föreskrivs i lagen (2008:x) om ersättning till kommunerna vid naturkatastrofer.

Paragrafen hänvisar till den särskilda lagen om ersättning till kommunerna vid naturkatastrofer.

Övriga paragrafer i den nya förordningen innebär samma regleringar som i alternativ 1, men här är bestämmelserna uppdelade på skilda paragrafer.





REGERINGSKANSLIET

Försvarsdepartementet

Utdrag  
Protokoll

§ 1

2007-02-21

Fö2007/408/CIV  
(delvis)

### **Beslut om en översyn av katastrofersättning och finansiering av stöd och hjälp till Sverige (Fö 2007:A)**

---

#### **Beslut**

Chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Mikael Odenberg, beslutar att en översyn av systemet för statlig ersättning till kommunerna i samband med stora olyckor, katastrofer och internationellt stöd och hjälp till Sverige skall göras.

En referensgrupp från Regeringskansliet skall bistå utredaren i arbetet.

För arbetet gäller den inriktning som framgår av bilagan.

Utgifterna för arbetet skall belasta det under utgiftsområde 1 tilldelade anslaget 90:5 Regeringskansliet m.m., anslagsposten 12 Gemensamma ändamål.

Arbetet skall redovisas senast den 31 december 2007.

#### **Bakgrund**

Riksdagen har givit regeringen till känna (bet. 2004/05:FöU08, rskr. 2004/05:214) att regeringen bör utreda möjligheterna till ekonomisk kompensation för de stora ekonomiska förluster som orsakades av stormen i södra Sverige den 8–9 januari 2005. Av riksdagens uttalande framgår att regelverket bör vara tydligare när det gäller statens ekonomiska ansvar vid stora katastrofer och att det på sikt bör övervägas om ett nationellt katastrof-

konto skall inrättas för att hjälpa drabbade kommuner. Riksdagen vill klargöra att katastrofdrabbade kommuner bör ha en möjlighet till ekonomiskt stöd från staten.

Beslut har fattats av chefen för Försvarsdepartementet Mikael Odenberg.

Utdraget stämmer  
med originalet

#### Utdrag till

Riksdagens försvarsutskott  
Riksrevisionen  
Statsrådsberedningen  
Utrikesdepartementet/KC B  
Försvarsdepartementet/EPS  
Finansdepartementet/BA och KE  
Socialdepartementet/ST  
Miljödepartementet/Mk  
Krisberedskapsmyndigheten  
Statens räddningsverk  
Ekonomistyrningsverket  
Sveriges Kommuner och Landsting  
Försvarsberedningen  
Utredningen om Effekterna av klimatförändringar och hur samhällets sårbarhet för dessa kan minskas (dir. 2005:80)  
Kommittén om översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (dir. 2006:123)



REGERINGSKANSLIET

2007-02-21

Försvarsdepartementet

## **Riktlinjer för översynen av katastrofersättning och finansiering av stöd och hjälp till Sverige**

---

### **Riktlinjer**

Mot bakgrund av en bedömning av grunderna för det statliga åtagandet skall förslag lämnas om i vilken utsträckning staten bör ansvara för finansieringen av ersättningen till kommunerna vid stora olyckor och katastrofer och i vilken grad finansieringen bör ske på annat sätt. I detta ligger att utvärdera nuvarande former för ersättning.

Principer skall tas fram som grund för utformning av ett system för ersättning till kommuner för deras kostnader i samband med stora olyckor och katastrofer.

Förslag skall lämnas om vilka utgiftsområden som bör omfattas och hur ett nationellt ersättningssystem bör utformas. I detta sammanhang skall övervägas om det skall finnas ett enda ersättningssystem som avser alla slag av stora olyckor och katastrofer eller om det, beroende på situationens karaktär och med tillämpning av ansvarsprincipen, bör finnas flera.

Ersättningssystemet skall även avse situationer då Sverige får stöd och hjälp från andra länder och hur ev. likviditetsproblem för kommunerna då skall kunna lösas samt situationer då personer har evakuerats till Sverige och det i samband därmed uppkommit kostnader för mottagande kommuner.

Möjligheterna till finansiering via en gemensam fond för kommuner och formerna för uppbyggnad av en sådan som kan baseras på principen om ömsesidig försäkring bör övervägas av utredningen.

Frågan om ersättning till enskilda, dvs. ersättning för kostnader kopplade till händelser som fysiska eller juridiska personer kan skydda sig emot genom försäkringslösningar, omfattas inte av uppdraget.

### Genomförande

I arbetet skall bl.a. följande beaktas.

- utredningen om Effekterna av klimatförändringar och hur samhällets sårbarhet för dessa kan minskas (dir. 2005:80),
- översyn om det statliga förvaltningens uppgifter och organisation (dir. 2006:123),
- Statens räddningsverk hemställan om översyn av ersättnings-systemet 7:3 Ersättning för verksamhet vid räddningstjänst m.m. (Fö2005/1760/CIV),
- uppdraget till Räddningsverket att påbörja arbetet med att anpassa regelverk/organisation för att kunna ta emot internationell hjälp (Fö2004/3381/CIV).

Uppdraget skall redovisas i en rapport senast den 31 december 2007.



# Fallstudier

## 1 Arvika

### Översvämningen<sup>1</sup>

Arvika drabbades hösten 2000 av den mest omfattande översvämningen i Sverige under modern tid. Räddningstjänstinsatsen är förmodligen den största som någonsin genomförts i fredstid.

Översvämningen orsakades av ett ihållande regn som i kombination med mildt väder innebar att Värmlands vattendrag fick ta emot extremt mycket vatten under oktober-november 2000. Under detta år fick Arvika 964 mm nederbörd jämfört med normalnederbörden 650 mm per år.

Första veckan i november hade Glafs fjorden stigit till +47,00 meter över havet, vilket är 1,9 meter över sjökortens angivelse för normalhöjd (+45,10). De närmaste dagarna steg vattennivån med cirka 15 cm per dygn. Den 15 november hotades bebyggelsen närmast sjön och en omfattande räddningsinsats inleddes. Den 29 november nådde vattennivån +48,36 meter över havet, dvs. mer än 3 meter över normalvattennivån. Hundratals bostadsfastigheter, kontor, vårdhem, affärs- och industribyggnader samt fritidshus runt Glafs fjorden hotades. Även samhällets tekniska infrastruktur var allvarligt hotad.

---

<sup>1</sup> Rapport Översvämningen i Arvika, Arvika kommun, 2001, Invallning av Kyrkviken, Arvika kommun, 2007 och sammanställning av översvämningsekostnader, Arvika kommun, 2001. Intervjuer med företrädare från Arvika kommun den 1 juni 2007. Regeringsbeslut från den 22 augusti 2002.



Esplanaden. Foto: Arvika kommun.

### Åtgärder

En samordnad insats av kommunala förvaltningar och bolag, polis, militär, Räddningsverket, Sjöfartsverket med flera myndigheter och organisationer samt många frivilliga resulterade i att en katastrof kunde undvikas.

Under den mest kritiska perioden, 15 november till och med nyåret 2001, pågick räddningsinsatsen dygnet runt. Det innebar en mycket stor påfrestning på såväl människor, organisationer och materiel.

En krisorganisation bildades inom kommunens tekniska förvaltning. Högprioriterade områden var att

- trygga dricksvattenförsörjningen
- säkra bästa möjliga avloppsrening och dagvattenhantering
- säkra bästa möjliga framkomlighet på gator och vägar
- skydda kommunala byggnader och anläggningar
- stödja räddningsledaren med kommunalteknisk kompetens
- stödja fastighetsägare, näringsliv och övriga så bra som möjligt.

En särskild åtgärdsplan togs fram för att trygga stadens VA-försörjning. Planen innebar invallning och torrhallning av transformatorstationer, avloppspumpstationer samt stadens avloppsreningsverk. I planen ingick läns-pumpar, reservkraftaggregat och förberedelser för akutåtgärder vid pumphaverier. I planen ingick även kontinuerlig kontroll av ledningsnätets funktion.

Arvikas råvattentäkt och huvudvattenverk påverkades inte nämnvärt av översvämningarna varför det inte var någon stor fara för råvattenkvaliteten. En mindre invallning var dock nödvändig för att förhindra inträngning av ytvatten i råvattenspumpstationen. Det största hotet mot dricksvattenförsörjningen var risken för vattenläckor i det översvänningsdrabbade området, tryckfall i nätet och risk för inträngning av orent vatten i ledningsnätet. Dricksvattenförsörjningen fungerade utan anmärkning under hela perioden.

Arvikas avloppsreningsverk fick under stora delar av översvämningensperioden ta emot cirka 50 000 kubikmeter vatten per dygn. Verket är dimensionerat för 21 000 kubikmeter vatten per dygn och ett normalflöde på cirka 7 000 kubikmeter. Stora mängder vatten fick pumpas, i provisoriska ledningar direkt efter rens-galler (grovrengöring genom att skräp tas bort med hjälp av galler), ut i fjorden för att inte dränka reningsverket. Avloppsreningsverket hotades också att översvämmas av sjövattnet och hela området vallades in och läns-pumpades.

Genom stora insatser klarade personalen drif-hållning av såväl avloppsreningsverk som avloppspumpstationer under översvämningen. Därmed undveks mycket stora samhällsskador.

Ett omfattande återställningsarbete av kommunens tekniska infrastruktur och byggnader påbörjades så snart som vattnet börjat dra sig tillbaka.

I återställningsarbetet ingick bl.a.

- sanering, uttorkning och återställning av skadade byggnader
- borttagande av skyddsvallar, pumpar och provisoriska ledningar
- sanering och återställning av avloppsreningsverk och pumpstationer
- sanering av gatumark
- sanering och återställning av parkmark
- återställning av gatunätet med reparationer och beläggningsarbeten
- stora städinsatser.

### **Kostnader och finansiering**

De totala kostnaderna för översvämningen uppgick till cirka 200 miljoner kronor, varav kommunens andel utgjorde cirka 85 miljoner kronor. Räddningstjänsten uppgick till cirka 25 miljoner kronor och skyddsinsatser och skador på kommunal-tekniska anläggningar 59 miljoner kronor. Övriga kostnader var skador på vägar (15 mnkr), som i första hand drabbade Vägverket, samfälligheter och enskilda, skador på kyrkogården (9 mnkr) samt skador på företag, privata byggnader och anläggningar (cirka 100 mnkr).

De kommunaltekniska kostnaderna specificerades enligt följande (miljoner kronor)

– Ledning och samordning	0,3
– Byggnader och fastigheter	7,9
– Gator, vägar, kajer, p-platser	7,7
– Vatten och avlopp	
pumpstationer	1,2
avloppsreningsverk	1,5
ledningsnät	35,9
– Parker och grönområden	4,1

Av kostnaderna fick Arvika kommun 25 miljoner kronor i ersättning av Räddningsverket för räddningstjänsten och cirka 48 miljoner kronor av regeringen för de kommunaltekniska anläggningarna. I regeringsbeslut från den 22 aug 2002 framhålls

utgångspunkten vid regeringens prövning av inkomna ansökningar är, att kommunerna själva ansvarar för kostnaderna för den kommunala verksamheten. Med hänsyn till omfattningen av översvämningarna under år 2000 gör regeringen emellertid bedömningen att staten bör lämna ett bidrag till täckande av kommunernas kostnader till följd av översvämningarna. Utan ett sådant stöd finns det risk för att de kommunala verksamheterna påverkas negativt.

Bidrag bör i första hand utgå till verksamheter och därmed kostnader som säkerställer medborgarnas behov av infrastruktur, t.ex. kommunala vägar och broar.

Kommunen kan normalt täcka kostnaderna för allmänt vatten och avlopp med avgifter enligt lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar. Ett visst bidrag bör dock utgå även för sådana kostnader.

Bidraget bör däremot inte avse kostnader för enskilda eller näringsidkare med hänvisning till den grundläggande kompetensregel som uttrycks i 2 kapitlet kommunallagen (1991:900).

## 2 Gävle

### Snöovädret

Gävleområdet drabbades under kort tid av ett mycket kraftigt och ihållande snöfall i kombination med kraftiga vindar. Det snöade i 72 timmar mellan fredagen den 4 december och måndagen den 7 december 1998. Under den period om ca hundra år som mätningar av snödjup och liknande kontinuerligt har ägt rum genom väderlekstjänstens försorg, har inga liknande data redovisats. SMHI:s prognos för perioden talade om 75 cm snö, genomsnittligt uppskattades det verkliga snödjupet till drygt 130 cm, men var på en del håll dubbelt så djupt. Det mest drabbade området var centrala Gävle. Ett normalt vinterdygn med snöväder innebär en snömängd mellan 10 och 15 centimeter. Det gick inte att ta sig in till Gävle vare sig med bil, buss eller tåg.

Transporterna till Gävle slutade fungera. Restauranger, livsmedelsaffärer m.m. i behov av färskvaror började få problem efter någon dag, skolorna stängdes under några dagar och den privata biltrafiken förbjöds i Gävle tätort, nästan under en hel vecka. Många blev utan elförsörjning. En del tak höll inte för de meterhöga snödrivorna, men lyckligtvis skadades ingen människa allvarligt.

Efter gedigna insatser från en mängd olika instanser inom och utom kommunen och från befolkningen kunde verksamheten återgå till någorlunda normalläge efter ca en vecka.



Snökaos. Foto: Gävle kommun.

## Åtgärder

Kommunens ledningsgrupp kallades in under söndag eftermiddag. Kommunstyrelsens ordförande var sammankallande. Den kommunala ledningsgruppen samordnade det operativa arbetet under resten av veckan. Länsstyrelsen följde utvecklingen på räddningstjänstområdet fr.o.m. söndagen. Något stöd eller hjälp från länsstyrelsen begärdes aldrig från räddningstjänsten, eftersom man ansåg sig ha läget under kontroll. Polisen skötte trafikövervakningen och trafikregleringen. Militära resurser rekvirerades från Falun, men även Upplands regemente från Enköping och Svea Livgarde från Kungsängen deltog i arbetet. Inledningsvis bestod personalen helt av officerare, men efterhand ersattes den med befäl och värnpliktiga. Totalt deltog ett tiotal befäl, ett femtiotal soldater och ett 25-tal bandvagnar i

arbetet förutom en del materiel i övrigt, utrustning och personal. Försvarsmakten ställde också upp med helikoptrar som utnyttjades för rekognosering och transporter av sjuka och isolerade invånare.

Det var svårt att bistå med hemhjälp till de som hade behov av detta och hemtjänsten begärde hjälp med röjning av fri väg till insnöade och akut hjälpbehövande. Med kreativitet och fysisk ansträngning lyckades man sköta omvårdnaden av de cirka 1 300 patienter som behövde stöd.

Av den engagerade personalen fick de flesta äta och bo på arbetsplatsen i 5–6 dygn under provisoriska förhållanden.

### **Kostnader och finansiering**

Kostnaderna trodde man från början skulle uppgå till 40 miljoner kronor, men totalt blev de 50 miljoner kronor. Gävle ansökte hos Räddningsverket om ersättning. Räddningsverket avlog kommunens ansökan med motiveringen att de aktuella kostnaderna inte var att betrakta som kostnader för räddningstjänst enligt de kriterier som angavs i räddningstjänstlagen. Gävle kommun överklagade Räddningsverkets beslut till länsrätten i Värmlands län. Länsrätten biföll i dom den 11 maj 2000 kommunens överklagan. Räddningsverket överklagade den 24 maj 2000 länsrättens dom till Kammarrätten i Göteborg. Kammarrätten meddelade i beslut den 31 oktober 2000 att Räddningsverket inte hade talerätt i målet och avvisade därför överklagandet. Gävle återkom därefter med preciserade ersättningsanspråk. En ansökan inlämnades där Gävle yrkade 20 364 260 kronor. Efter avdrag för kommunens självrisk uppgick anspråket till 18 451 260 kronor. Räddningsverket beslutade med hänvisning till länsrättens dom att till Gävle betala 14 794 789 kronor. Gävle kommun överklagade Räddningsverkets beslut till Länsrätten i Värmlands län och yrkade på att statlig ersättning skulle betalas med ytterligare 3 610 089 kronor. Ärendet denna gång handlade om hur självriskan skulle beräknas, om det sammanlagda skatte-



underlaget utgjordes av underlaget enbart för Gävle kommun eller det sammanlagda underlaget för medlemmarna i kommunalförbundet Gästrikе Rådningstjänstförbund (Gävle, Hofors, Ockelbo och Sandviken). Länsrätten biföll kommunens överklagande i dom den 13 september 2002. Eftersom Rådningverket då saknade formell behörighet att överklaga utbetalade Rådningverket även denna ersättning. Den sammanlagda utbetalda ersättningen uppgick därmed till 18 404 878 kronor.

Ingen ansökan om bidrag översändes till regeringen.

### 3 Vagnhärad

#### Skredet

Den 23 maj 1997 inträffade ett större lerskred i Ödesby i Vagnhärad, Trosa kommun. Fem hus drogs, helt eller delvis, med i skredet. Inga människor skadades allvarligt. Skredet föregicks av mindre skred under drygt en veckas tid.

Det första skredet började den 15 maj, då en gångväg i centrala Vagnhärad successivt flyttade sig med en till två centimeter per timme. Skredet skedde mot Trosaån, men inga hus var inblandade. Den 21 maj upptäcktes en ny spricka i ett näraliggande jordgubbsland.

Under detta skede avspärrades och utrymdes ett riskområde omfattande tre hus. Banverket kontaktades angående järnvägen som ligger på andra sidan ån. Högsta tillåtna hastighet sänktes till 40 kilometer per timme med anledning av skredrisken. Dessutom gjordes vissa förberedelser inför ett eventuellt större skred: en checklista med kontaktpersoner gjordes upp, en plats för räddningsledning bestämdes, väktare från Securitas anlätades som skredvakt och Statens geotekniska institut kopplades in. Det geotekniska konsultföretag som gjorde markundersökningar kom fram till att porvattentrycket steg i området kring skredet. Till följd av detta beslutades att en pump skulle sättas in för att sänka grundvattentrycket. Detta skedde den 22 maj.

Cirka klockan 00.40 den 23 maj inträffade det stora skredet. Skredytan omfattade cirka 1,5 hektar (200 x 75 meter). Securitas-väktaren hjälpte dem som tagit sig ut ur de fem hus som omfattades av skredet. Därefter anlände räddningspersonal från räddningstjänsterna i Trosa, Nyköping och Tystberga, totalt 17 man. De drabbade transporterades med bussar till ett upprättat kriscentrum. Fem personer fick föras till sjukhus efter skredet. Två hade fot- respektive knäskador, övriga chockskadades lätt. Genast spärrades 33 fastigheter av och husen utrymdes.

### **Kostnader och finansiering.**

Trosa kommuns kostnader för jordskredet var totalt cirka 45 miljoner kronor. De största kostnadsposterna var följande (miljoner kronor):

- Återställning Ödesby	19
- Detalj och återställning	12
- Inlösen av fastigheter	4,5
- Geotekniska och markkonsulter	1,9
- Inlösen av mark	1,2

I ersättning från regeringen erhöll Trosa 6,1 miljoner kronor och från Räddningsverket för räddningstjänstkostnader 3,4 miljoner kronor (vilka utbetalades åren 1997, 1999 och 2001).

## 4 Värnamo

### Stormen

Statens energimyndighet har utarbetat en rapport om konsekvenser av stormen Gudrun<sup>2</sup>. I denna redovisar man tre kommunala fallstudier, däribland Värnamo kommun. Rapporten uppger att stormen Gudrun slog hårt mot Värnamo, i ett första skede var i princip hela kommunen strömlös. Elbortfallet fick stora konsekvenser för möjligheterna att kommunicera. Tele-nätet, både det mobila och det fasta, var utslaget i större delen av kommunen. Även polisen fick de första dyggen problem att kommunicera. Också för näringslivet innebar det stora problem. Det finns exempel på tillverkningsföretag i Värnamo som hade elavbrott i upp till sju dygn, och de flesta lantbrukare drabbades av elavbrott i någon utsträckning.

Vad gäller stormens effekter på den kommunala verksamheten var det, precis som i övriga kommuner, omsorgsförvaltningen som drabbades hårdast av elavbrotten, och då framför allt äldreomsorgen. Tidigt blev två äldreboenden med 77 personer strömlösa och tre mobila elaggregat fick flyttas ut till dessa fastigheter. Efter tre dagar fick samtliga äldreboenden elen tillbaka.

Exempel på problem som uppstod vid elavbrott inom äldre-vården var:

- Inget varmvatten fanns.
- Den eldrivna lyften som hjälper åldringarna att komma ur sängarna, fungerade inte.
- Kod- och larmanordningar på demensboenden var ur funktion.
- Ingen mat kunde tillagas.
- Hygienen av de äldre kunde ej skötas.

---

<sup>2</sup> Stormen Gudrun – konsekvenser för nätbolag och samhälle. Statens energimyndighet. ER 16:2005.

Ett antal äldre som bodde i sina ordinarie hem, evakuerades från dessa efter elavbrottet. De flyttades till särskilda boenden i olika tätorter.

Inom skolområdet påverkades omkring hälften av kommunens 7 000 elever. Effekterna blev dock tämligen lindriga. Skolor i centrala Värnamo kunde öppnas efter 1,5 dygn. Många elever hade emellertid svårt att ta sig till skolan på grund av oröjda vägar. Men de flesta skolor kunde öppna efter 2,5 dygn. En skola var dock stängd en vecka och eleverna bussades till andra skolor.

För det tekniska kontoret var den mest prioriterade uppgiften att säkra vattentillgång och vattenverk. I det första läget vara alla vattenverk i Värnamo ur funktion, men redan under det första dygnet sattes reservkraft in på de flesta ställen. Efter vissa störningar var samtliga vattenverk igång efter tre dygn. Näst efter vattenförsörjningen användes reservkraften, cirka 40 aggregat, för att klara driften vid skolor och äldreboenden.

### Kostnader och finansiering

De totala kostnaderna för kommunen beräknas till knappt 30 miljoner kronor. Av detta belopp hänförs sig värdeminskningen på den kommunala skogen till knappt 13 miljoner kronor. Av övriga 17 miljoner kronor är största delen kostnader för upprövning och reparation av skador som orsakades av nedfallna träd och vind. Uppskattningsvis kan 2,3 miljoner kronor hänföras direkt till elavbrottet.

Enligt en sammanställning från Jordbruksverket<sup>3</sup> över medel som utbetalades till kommuner ur EU:s solidaritetsfond, redovisade Värnamo kommun kostnader på 3 908 528 kronor för elverk, räddningstjänst och inkvartering. Av dessa var 908 199 kronor stödberättigade kostnader för återställande av infrastruktur, för provisoriska bostäder och räddningstjänst, för förebyggande insatser på infrastruktur samt skydd av kulturarvet,

---

<sup>3</sup> Redovisning till kommissionen, rapport per insats 2007-09-26, Statens jordbruksverk.

samt för röjning av katastrofdrabbade områden. Värnamo erhöll ersättning för samtliga stödberättigade kostnader.



# Regeringens ersättning till kommunerna för kostnader vid jordskred, översvämning och regnoväder 1996–2006

(Kronor)

Diarienummer	Kommun	Händelse	Olycksår	Sökt bidrag	Utbetalt bidrag
Fi2000/635	Trösa	Jordskred	1997	21 000 000	6 100 000
Fi2001/4177	Arvika	Översvämning	2000	60 640 000	47 890 000
Fi2001/4229	Bengtstors	"	2000	964 697	950 000
Fi2001/337	Bengtstors, Mellerud,	Dalslands kanal	2000	16 254 560	15 851 540
Fi 2000/3990	Bollnäs	Översvämning	2000	1 273 614	559 000
			2000	70 350	
Fi 2000/3982	Bräcke	"	2000	586 278	447 000
Fi 2000/3936	Falun	"	2000	916 954	877 000
Fi2001/4221	Gullspång	"	2000	984 931	590 000
Fi2001/4213	Götene	"	2000	1 135 009	1 110 000
Fi2001/4299	Hammarö	"	2000	2 041 000	2 040 000
Fi 2000/3662	Hudiksvall	"	2000	898 100	880 000
			2000	300 000	
			2000	60 207	
Fi2000/3973	Härnösand	"	2000	330 000	330 000
Fi2001/4214	Karlstad	"	2000	6 680 000	6 680 000
Fi2000/4005	Kramfors	"	2000	8 655 720	7 692 000
Fi2001/2986	Kristinehamn	"	2000	3 452 000	3 420 000
Fi2001/4230	Lidköping	"	2000	10 599 892	9 150 000
Fi 2000/3981	Ljusdal	"	2000	2 252 992	1 837 000
Fi2001/2929	Mariestad	"	2000	4 458 000	3 380 000
Fi2001/4212	Mellerud	"	2000	1 736 825	1 600 000
Fi2000/3977	Ovanåker	"	2000	13 408 000	11 304 000
Fi 2000/3947	Ragunda	"	2000	1 288 310	1 138 000
Fi 2000/3992	Sollefteå	"	2000	937 507	811 000
Fi2001/4195	Strömstad	"	2000	2 776 000	550 000
Fi 2000/3943	Sundsvall	"	2000	13 528 000	12 113 000
Fi 2001/4178	Säffle	"	2000	3 830 938	3 670 000
Fi2000/3991	Timrå	"	2000	117 500	118 000
Fi2001/4145	Vänersborg	"	2000	3 547 624	3 490 000
Fi2001/2853	Åmål	"	2000	1 981 998	1 930 000
Fi 2000/3964	Ånge	"	2000	14 940 000	9 467 000
Fi 2000/4707	Åre	" Vägföreningar	2000	317 177	0
Fi 2000/3974	Örnsköldsvik	"	2000	977 781	827 000
Fi 2000/3989	Östersund	"	2000	740 000	740 000
N 2002/10523	Örust	" Enskilda vägar,	2001		0
Fi 2001/4427	Sundsvall	Översvämning	2001	53 200 000	
			2001	10 000 000	10 000 000
Fi 2001/4570	Timrå	"	2001	3 272 754	0
Fi 2003/5445	Örust	"	2002	1 500 000	0
N2005/2924	Hagfors	Regnoväder	2004	4 653 873	0





Statens räddningsverks ersättning till kommunerna för räddningstjänstkostnader enligt räddningstjänstlagen (1986:1102) och lagen (2003:778) om skydd mot olyckor 1986–2006

(Statistik från Statens räddningsverk)

**(Kronor)**

Län	Kommun	Insatstyp	Olycksår	Ersatt år (budgetår)	Rätj.-kostnad	Självrisk	Ersättningsbelopp	Anm.
W	Rättvik	Brand skog	2006	2006	306 812	271 198	35 614	
W	Älvdalen	Brand skog	2006	2006	1 678 714	186 828	1 457 014	
Z	Härjedalen	Brand skog	2006	2006	1 996 829	278 691	1 718 138	
O	Tidaholm	Brand skog	2006	2007	396 165	322 322	73 843	
BD	Överkalix	Brand skog	2006	2007	327 645	100 655	224 896	
BD	Haparanda	Brand skog	2006	2007	1 274 282	245 373	974 438	
BD	Kalix	Brand skog	2006	2007	1 116 375	479 223	614 054	
G	Älmhult	Brand skog	2006	2007	1 385 120	422 791	705 207	
F	Gnosjö	Brand skog	2006	2007	2 041 114	285 086	1 744 010	
U	Norberg	Brand skog	2006	2007	330 928	159 683	171 245	
AC	Bjurholm	Brand skog	2006	2007	165 810	61 584	104 310	
E	Ydre	Brand skog	2006	2007	490 701	97 169	359 180	
BD	Boden	Brand skog	2006	2006+2007		793 571	14 894 024	
M	Burlöv	Brand industri	2005	2006	531 635	404 011	127 624	
O	Tanum	Brand skog	2005	2005	1 256 354	302 010	954 344	
H	Nybro	Brand skog	2005	2006	734 458	498 286	234 565	
X	Ovanåker	Brand skog	2005	2006	950 508	297 434	653 074	
Y	Ånge	Brand skog	2005	2005+2006	692 781	278 290	420 421	
O	Dals Ed	Brand skog	2005	2005+2006	3 151 394	119 483	3 068 511	
M	Helsingborg	Farligt gods industri	2005	2005+2006+2007	6 292 466	3 434 794	2 637 391	
AC	Dorotea	Brand industri	2004	2004	230 886	72 379	158 507	

Län	Kommun	Insatstyp	Olycksår	Ersatt år (budgetår)	Rätj- kostnad	Självrisk	Ersättnings- belopp	Anm.
Y	Härnösand	Brand industri silos	2004	2005	2 646 824	663 274	1 973 550	
W	Rättvik	Brand skog	2004	2004	440 779	248 507	192 272	
O	Strömstad	Brand skog	2004	2004	4 524 510	274 472	4 250 038	
Y	Ånge	Brand skog	2004	2004+2005	1 233 629	264 807	968 822	
F	Värnamo	Översvämning	2004	2004+2005	5 168 488	866 242	4 302 246	
G	Ljungby	Översvämning	2004	2004+2005	4 713 748	685 706	4 028 042	
G	Alvesta/Värends	Översvämning	2004	2005	2 572 243	461 470	2 110 773	Överklagat pågår
G	Östra Kronoberg/ Uppvidinge	Översvämning	2004	2006	611 078	227 434	383 644	Överklagat Klart
AC	Sorsele	Brand skog	2003	2003	169 808	64 430	105 378	
AC	Robertsfors	Brand skog	2003	2003+2004	2 296 973	152 696	2 144 277	
H	Hultsfred	Översvämning	2003	2004	1 244 321	326 019	918 302	
AC	Åsele	Brand bensinstn	2002	2003	152 392	74 228	78 164	
Z	Ragunda	Brand skog	2002	2002	232 270	127 783	104 487	
Y	Sollefteå	Brand skog	2002	2002	997 847	478 569	519 278	
Y	Sollefteå	Brand skog	2002	2002	997 847	478 569	519 278	
H	Hultsfred	Brand skog	2002	2002	1 210 317	309 496	900 821	
M	Kristianstad	Översvämning	2002	2002+2003	5 778 774	1 684 543	4 406 401	
O	Orust	Översvämning	2002	2004	308 331	333 654	0	Omrövning. Överklagat Klart
O	Orust	Översvämning	2002	2004	308 331	333 654	0	R.tj.kostn under- stiger självrisk
M	Landskrona	Brand industri	2001	2003	1 184 171	789 119	395 052	
Z	Härjedalen	Brand skog	2001	2001	293 970	228 126	65 844	
G	Alvesta	Farligt gods olycka	2001	2001	508 282	388 686	119 603	
Y	Sundsvall-Timrå Rätjförb	Översvämning	2001	2002	5 289 755	2 282 388	3 007 367	Överklagat Klart
G	Lessebo	Översvämning	2001	2002	471 907	175 149	296 758	
W	Borlänge	Farligt gods järnväg	2000	2002+2003	7 702 359	1 000 360	6 701 999	Överklagat Klart
S	Arvika	Översvämning	2000	2001+2002 +2003	23 894 058	509 000	23 385 058	Överklagat Klart
O	Bengtstors	Översvämning	2000	2001	4 193 475	220 759	3 972 716	
X	Ovanåker	Översvämning	2000	2001	2 674 978	235 209	2 439 769	Sommaren 2000
Y	Ånge	Översvämning	2000	2000	1 847 386	227 833	1 619 553	
Y	Kramfors	Översvämning	2000	2001	1 495 768	430 019	1 065 749	
O	Åmål	Översvämning	2000	2001	750 616	261 410	489 206	
Z	Bräcke	Översvämning	2000	2001	402 850	139 782	263 068	

Län	Kommun	Insattyp	Olycksår	Ersatt år (budgetår)	Rätj.- kostnad	Självrisk	Ersättnings- belopp	Anm.
Z	Ragunda	Översvämning	2000	2001	331 938	120 527	211 411	
X	Ovanåker	Översvämning	2000	2001	400 436	235 209	165 227	Hösten 2000
D	Trosa	Brand skog	1999	1999	618 595	228 480	390 115	
H	Hultsfred	Brand skog	1999	1999	955 977	282 800	673 197	
AB	Upplands-Bro	Brand skog	1999	2001	1 350 515	455 740	894 775	Gm Brandkåren Attunda
AB	Södertörns Brff	Brand skog	1999	200+2001 +2002	10 630 777	2 365 680	8 265 097	Överklagat Klart
U	Skinnskatteberg	Brand industri	1998	1998	180 110	95 160	84 950	
S	Säffle	Brand industri	1998	1999	418 398	320 640	97 758	
X	Gävle	Snöoväder	1998	2001	20 317 498	1 912 620	18 404 878	Överklagat Klart
AC	Åsele	Översvämning	1998	1999	525 506	67 960	457 546	
T	Hallsberg	Brand skog	1997	1997	627 059	302 220	324 839	
T	Laxå	Brand skog	1997	1997	925 685	133 300	792 385	
Y	Ånge	Brand skog	1997	1997	2 181 741	216 400	1 965 341	
Y	Sollefteå	Brand skog	1997	1997	3 110 366	425 600	2 684 766	
Z	Östersund	Brand skog	1997	1998	3 990 599	1 165 120	2 825 479	
X	Hudiksvall	Brand skog	1997	1998	3 656 974	716 040	2 940 934	
E	Åtvidaberg	Brand soptipp	1997	1997	882 096	224 360	657 736	
Z	Härjedalen	Brand torvmosse	1997	1999	2 688 462	208 000	2 480 462	
Z	Bräcke	Farligt gods järnväg	1997	1997+1998+ 2000+2002	5 477 917	136 000	5 341 917	Överklagat Klart
Z	Ragunda	Farligt gods landsväg	1997	1998	226 622	112 900	113 722	
D	Trosa	Jordskred	1997	1997+1999 +2001	3 639 580	212 340	3 427 240	Överklagat Klart
S	Torsby	Översvämning	1997	1998	1 091 836	247 480	844 356	Överklagat Klart
O	Stenungsund	Brand fartyg	1996	95/96	547 602	392 780	154 822	
M	Kävlinge	Fartlig gods järnväg	1996	1997+1999	2 842 876	473 640	2 369 236	Överklagat Klart
Z	Bräcke	Farligt gods landsväg	1996	95/96	523 818	134 380	389 438	
E	Boxholm	Brand affärshus	1995	94/95	315 741	87 940	227 801	
G	Uppvidinge	Brand industri	1995	95/96	354 916	162 100	192 816	
O	Värgårda	Brand industri	1995	95/96	424 342	159 880	264 462	
AC	Sorsele	Översvämning	1995	95/96	1 651 245	52 860	1 598 385	
AC	Vännäs	Översvämning	1995	95/96	1 692 364	141 700	1 550 664	
S	Torsby	Översvämning	1995	95/96	1 445 905	234 980	1 210 925	
S	Hagfors	Översvämning	1995	95/96	1 270 497	275 720	994 777	

Län	Kommun	Insattstyp	Olycksår	Ersatt år (budgetår)	Rätj.- kostnad	Självrisk	Ersättnings- belopp	Anm.
BD	Älvsbyn	Översvämning	1995	95/96	676 418	161 700	514 718	
Z	Krokom	Översvämning	1995	95/96	519 743	229 580	290 163	Överklagat Klart
W	Älvdalen	Översvämning	1995	95/96	259 199	128 400	130 799	
T	Hällefors	Brand skog	1994	94/95	216 849	153 760	63 089	
X	Ovanåker	Brand skog	1994	94/95	280 095	206 360	73 735	
H	Hultsfred	Brand skog	1994	94/95	369 066	262 720	106 346	
Z	Härjedalen	Brand skog	1994	94/95	337 098	191 900	145 197	
W	Orsa	Brand skog	1994	94/95	260 555	110 060	150 495	
S	Filipstad	Brand skog	1994	94/95	379 449	216 200	163 249	
T	Nora	Brand skog	1994	94/95	350 136	180 760	169 376	
S	Filipstad	Brand skog	1994	94/95	468 995	216 200	252 975	
G	Uppvidinge	Brand skog	1994	94/95	442 074	162 360	279 714	
F	Vimmerby	Brand skog	1994	94/95	550 379	251 080	299 299	
G	Uppvidinge	Brand skog	1994	94/95	544 248	162 360	381 888	
H	Nybro	Brand skog	1994	94/95	982 982	340 620	642 362	
F	Markaryd	Brand skog	1994	94/95	849 649	166 360	683 289	
T	Karlskoga	Brand skog	1994	94/95	1 555 299	638 600	916 699	
S	Årjäng	Brand skog	1994	94/95	4 077 092	145 820	3 931 270	
O	Trollhättan	Brand skog	1994	94/95	9 022 981	951 180	8 071 801	
X	Ljusdal	Brand skog m.m.	1994	94/95	0	0	0	Ej ersättn. be- rättigat enl. SRV beslut
E	Kinda	Brand skog, flera	1994	94/95	0	0	0	Ej ersättn. be- rättigat enl. SRV beslut
D	Vingåker	Brand skog	1993	93/94	398 930	149 420	249 510	
D	Gnesta	Brand skog	1993	93/94	650 029	148 380	501 649	
G	Ljungby	Brand skog	1993	93/94	1 520 492	441 340	1 079 152	
P	Svenljunga	Brand skog	1993	93/94	2 382 619	161 760	2 220 859	
M	Perstorp	Brand skog- mosse	1993	93/94	413 963	123 380	290 583	
E	Valdemarsvik	Översvämning	1993	93/94	227 609	125 280	102 329	
F	Värnamo	Brand industri	1992	92/93	530 896	516 120	14 776	
F	Vaggeryd	Brand skog	1992	92/93	201 517	191 940	9 577	
W	Leksand	Brand skog	1992	92/93	402 625	295 120	107 505	
O	Munkedal	Brand skog	1992	92/93	373 974	194 400	179 574	
Z	Ragunda	Brand skog	1992	92/93	546 457	169 600	376 857	
G	Uppvidinge	Brand skog	1992	92/93	651 491	208 740	442 751	
E	Motala	Brand skog	1992	92/93	1 244 288	724 740	519 548	
G	Växjö	Brand skog	1992	92/93	1 670 589	1 131 320	539 269	

Län	Kommun	Insattyp	Olycksår	Ersatt år (budgetår)	Rätj.- kostnad	Självrisk	Ersättnings- belopp	Anm.
G	Ljungby	Brand skog	1992	92/93	1 060 584	464 880	595 704	
E	Ödeshög	Brand skog	1992	92/93	832 397	106 460	725 937	
AB	Sigtuna	Brand skog	1992	92/93	1 471 383	580 680	890 703	
S	Hagfors	Brand skog	1992	92/93	1 354 754	305 900	1 048 854	
G	Ålmhult	Brand skog	1992	92/93	1 606 952	280 180	1 326 772	Överklagat Klart (Vake Myr)
G	Uppvidinge	Brand skog	1992	92/93	1 596 618	208 740	1 387 878	
S	Filipstad	Brand skog	1992	92/93	1 727 791	265 720	1 462 071	
C	Östhammar	Brand skog	1992	92/93	2 918 417	396 420	2 521 997	
M	Osby	Brand skog	1992	92/93	21 055 214	247 140	20 808 074	Vake Myr, se även Ålmhult
I	Gotland	Brand skog	1992	92/93+1999 +2000	14 868 139	1 123 260	13 744 879	Överklagat Klart
E	Ödeshög	Brand soptipp	1992	92/93	372 420	106 460	265 960	
F	Värnamo	Brand skog	1991	91/92	787 853	457 580	330 273	
O	Munkedal	Brand skog	1991	91/92	529 738	168 980	360 758	
S	Grums	Brand soptipp	1991	91/92	631 130	148 360	482 770	Överklagat Klart
O	Örnsjö	Brand soptipp	1991	91/92	833 599	251 640	581 959	
F	Gnosjö	Brand soptipp	1991	91/92	957 878	140 520	817 358	
AB	Nacka	Brand fartyg	1990	90/91	1 981 271	1 016 740	964 531	
O	Lysekil	Brand fartyg	1990	90/91	3 112 838	0	3 112 838	
E	Ödeshög	Brand industri	1990	89/90	314 446	81 800	232 646	
T	Laxå	Brand skog	1990	90/91	166 732	111 920	54 812	
O	Munkedal	Brand skog	1990	90/91	294 852	294 852	149 720	
G	Lessebo	Brand skog	1990	90/91	1 011 126	131 480	879 646	
H	Nybro	Brand skog	1990	90/91	1 792 718	272 660	1 520 058	
S	Sunne	Brand soptipp	1990	90/91	1 020 466	193 180	827 286	
P	Svenljunga	Översvämning	1990	90/91	387 933	152 260	235 673	
P	Dals-Ed	Brand industri	1989	89/90	167 299	74 240	93 059	
T	Hällefors	Brand skog	1989	89/90	197 096	130 920	66 176	
T	Askersund	Brand skog	1989	89/90	247 622	155 260	92 362	
X	Sandviken	Brand skog	1989	89/90	1 100 396	515 220	585 176	
E	Valdemarsvik	Brand skog	1989	89/90	759 202	120 460	638 742	
P	Dals-Ed	Brand industri	1988	88/89	142 267	63 960	78 307	
R	Götene	Brand industri	1988	88/89	429 261	151 240	278 021	
G	Uppvidinge	Brand soptipp	1988	88/89	187 710	126 600	61 110	
O	Uddevalla	Brand soptipp	1988	87/88	818 702	493 800	324 902	
R	Habo	Brand övrigt	1988	88/89	207 003	108 420	98 583	
R	Skövde	Brand affärshus	1987	86/87	507 324	469 520	37 804	

Län	Kommun	Insattstyp	Olycksår	Ersatt år (budgetår)	Rätj.- kostnad	Självrisk	Ersättnings- belopp	Anm.
M	Hässleholm	Brand flisupplag	1987	86/87	662 635	504 592	158 043	
S	Grums	Brand industri	1987	87/88	118 807	110 623	8 184	Överklagat Klart
M	Hörby	Brand torvmosse	1987	87/88	312 581	137 129	175 452	
U	Skinnskatteberg	Brand skog	1986	86/87	79 102	52 850	26 522	
AC	Vindeln	Brand skog	1986	86/87	196 110	75 940	120 170	
O	Munkedal	Brand skog	1986	86/87	444 830	101 840	342 990	
N	Kungsbacka	Brand skog	1986	86/87	976 670	439 380	537 290	
BD	Överkalix	Brand torvmosse	1986	86/87	1 310 392	61 880	1 248 512	

# Bidrag till kommunerna från EU:s solidaritetsfond för kostnader orsakade av stormen Gudrun 2005.

(Statistik från Statens jordbruksverk)

(Kronor)

Kommun	Åtgärder	Redovisade kostnader	Stödberättigande kostnader				Summa	Procent bidrag	Totalt bidrag
			Återställande av infrastruktur	Provisoriska bostäder och räddningstjänst	Förebyggande insatser på infrastruktur samt skydd	Röjning katastrof-drabbade områden			
STRÅNGNÄS KOMMUN	Vatten och avlopp, räddningstjänst	46 139	12 669	33 470	0	0	46 139	100%	46 139
KINDA KOMMUN	Röjning av vägar, vatten och avlopp, räddningstjänst	191 658	33 032	158 626	0	0	191 658	100%	191 658
VALDERMARVIKS KOMMUN	Röjning av vägar, vatten och avlopp, räddningstjänst	554 355	334 547	99 278	0	57 825	491 650	100%	491 650
NORRKÖPINGS KOMMUN	Skadad skolbyggnad, museum, röjning av gator och parker	2 202 046	1 054 066	0	237 902	796 873	2 088 841	100%	2 088 841
MJÖLBY KOMMUN	Röjning av gator	311 130	0	0	0	247 284	247 284	100%	247 284
ANEBY KOMMUN	Vatten och avlopp, räddningstjänst, röjningar	250 500	66 974	89 683	23 970	753	181 380	100%	181 380
Gnosjö kommun	Röjning av vägar, inkvartering, räddningstjänst	379 146	65 305	215 057	0	98 784	379 146	100%	379 146
GISLAVED KOMMUN	Röjning av vägar, inkvartering, räddningstjänst	1 890 616	748 294	768 528	0	14 560	1 531 382	100%	1 531 382
Vaggeryds kommun	Röjning av vägar, inkvartering, räddningstjänst	990 694	727 916	249 278	0	13 500	990 694	100%	990 694
Jönköpings kommun	Röjning av gator, parker, inkvartering, räddningstjänst	7 084 470	702 705	372 294	0	2 720 914	3 795 913	100%	3 795 913
Nässjö kommun	Röjning av vägar, parker, skolbyggnad, vatten och avlopp	655 898	444 372	0	0	210 116	654 488	100%	654 488
Värnamo kommun	Elverk, räddningstjänst, inkvartering	3 908 528	324 078	566 807	0	17 314	908 199	100%	908 199
Sävsjö kommun	Röjning av vägar, hemtjänst, räddningstjänst, information	1 240 797	342 023	145 169	0	320 765	807 957	100%	807 957
Vetlanda kommun	Inkvartering, röjning av vägar, information	2 686 664	0	1 489 113	0	878 937	2 368 050	100%	2 368 050
Eksjö kommun	Vatten och avlopp, räddningstjänst, röjningar	507 035	117 912	214 114	0	86 238	418 264	100%	418 264
Uppvidinge kommun	Hemtjänst, räddningstjänst, röjning	463 765	186 379	218 540	0	58 846	463 765	100%	463 765
Lessebo kommun	Röjning av vägar, inkvartering, information	1 496 525	824 627	260 210	0	382 703	1 467 540	100%	1 467 540
Tingsryds kommun	Röjning, inkvartering, räddningstjänst	2 321 868	173 108	810 292	57 478	582 773	1 623 651	100%	1 623 651
Älvesta kommun	Röjning, inkvartering, räddningstjänst	2 862 900	962 921	720 276	15 000	1 143 055	2 841 252	100%	2 841 252
Älmhults kommun	Röjning, hemtjänst, räddningstjänst, vatten och avlopp	7 007 090	988 141	2 696 946	0	1 322 232	5 007 319	100%	5 007 319

Kommun	Åtgärder	Redovisade kostnader	Stödberättigande kostnader				Summa	Procent bidrag	Totalt bidrag
			Återställande av infrastruktur	Provisoriska bostäder och räddningstjänst	Förebyggande insatser på infrastruktur samt skydd	Röjning katastrof-drabbade områden			
MARKARYDS KOMMUN	Röjning, inkvartering	490 646	25 674	150 600	0	314 372	490 646	100%	490 646
VÄXJÖ KOMMUN	Röjning, räddningstjänst, vatten och avlopp, information	20 583 324	1 488 618	1 685 454	0	10 758 102	13 932 174	100%	13 932 174
LJUNGBY KOMMUN	Röjning av vägar, räddningstjänst	7 641 543	3 306 117	4 053 198	0	117 155	7 476 470	100%	7 476 470
HULTSFREDS KOMMUN	Reservkraft, hemtjänst, räddningstjänst	1 242 790	608 371	580 223	23 700	13 860	1 226 154	100%	1 226 154
EMMABODA KOMMUN	Reservkraft, räddningstjänst, röjning	919 505	148 115	237 367	0	234 023	619 505	100%	619 505
NYBRO KOMMUN	Vatten och avlopp, räddningstjänst, röjning	1 138 823	261 840	228 923	0	253 038	743 801	100%	743 801
OSKARSHAMNS KOMMUN	Vatten och avlopp, hemtjänst, räddningstjänst	1 428 436	115 335	40 208	6 818	531 732	694 093	100%	694 093
VÄSTERVIKS KOMMUN	Vatten och avlopp, räddningstjänst, röjning	1 782 750	207 781	442 870	0	189 603	840 254	100%	840 254
VIMMERBY KOMMUN	Reservkraft, inkvartering, röjning	615 006	177 938	304 262	0	15 000	497 200	100%	497 200
OLOFSTRÖMS KOMMUN	Röjning av vägar	11 978 495	24 908	0	0	10 229	35 137	100%	35 137
KARLSKRONA KOMMUN	Reservkraft, vatten och avlopp, skolor, inkvartering, röjning	1 623 914	849 709	238 008	0	127 211	1 214 928	100%	1 214 928
RONNEBY KOMMUN	Hemtjänst, räddningstjänst,	377 102	128 878	247 894	0	0	376 772	100%	376 772
SÖLVESBORGS KOMMUN	Röjning	155 069	0	0	0	155 069	155 069	100%	155 069
ÖSTRA GÖINGE KOMMUN	Vatten och avlopp, inkvartering	651 232	141 639	497 539	0	12 054	651 232	100%	651 232
ÖRKELLJUNGA KOMMUN	Vatten och avlopp, räddningstjänst, röjning	845 585	387 508	154 860	0	137 655	680 023	100%	680 023
BROMÖLLA KOMMUN	Hemtjänst, räddningstjänst	77 430	36 040	41 390	0	0	77 430	100%	77 430
OSBY KOMMUN	Energi, räddningstjänst, röjning	1 250 773	311 420	264 447	0	211 047	786 914	100%	786 914
PERSTORPS KOMMUN	Vägar, räddningstjänst	310 206	48 700	261 506	0	0	310 206	100%	310 206
ÅSTORPS KOMMUN	Vägar, vatten och avlopp, röjning	256 014	181 687	25 212	0	46 505	253 404	100%	253 404
BÄSTAD KOMMUN	Röjning, räddningstjänst	309 655	17 333	81 692	0	210 630	309 655	100%	309 655
KRISTIANSTAD KOMMUN	Energi, inkvartering, räddningstjänst	2 169 700	1 030 363	301 162	0	172 665	1 504 190	100%	1 504 190
ÄNGELHOLMS KOMMUN	Räddningstjänst, röjning, information	1 578 409	0	76 628	0	1 244 294	1 320 922	100%	1 320 922
HÄSLEHOLMS KOMMUN	Energi, inkvartering, räddningstjänst	2 841 526	680 800	2 160 726	0	0	2 841 526	100%	2 841 526
LOMMA KOMMUN		235 000	0	0	0	0	0		0
LANDSKRONA KOMMUN		852 657	0	0	0	0	0		0
HELSINGBORG STAD	Energi, räddningstjänst, röjning	5 345 023	349 927	243 843	29 986	2 388 296	3 012 052	100%	3 012 052
HÖGANÄS KOMMUN	Röjning av vägar, räddningstjänst	746 400	435 278	66 855	0	0	502 133	100%	502 133
HYLTE KOMMUN	Röjning, inkvartering, vatten och avlopp	1 426 113	428 886	836 141	0	161 086	1 426 113	100%	1 426 113
HALMSTADS KOMMUN	Hamn, gator, energi, röjning	9 912 857	1 679 080	540 453	0	474 877	2 694 410	100%	2 694 410

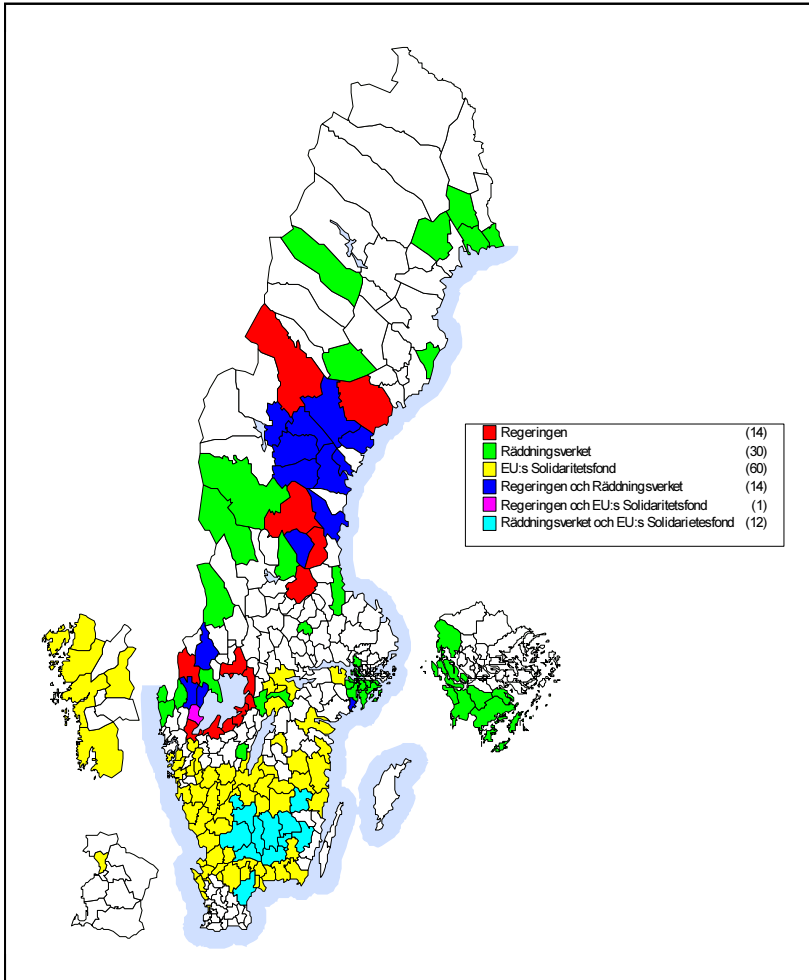


Kommun	Åtgärder	Redovisade kostnader	Stödberättigande kostnader				Summa	Procent bidrag	Totalt bidrag
			Återställande av infrastruktur	Provisoriska bostäder och räddningstjänst	Förebyggande insatser på infrastruktur samt skydd	Röjning katastrof-drabbade områden			
LAHOLMS KOMMUN	Gator, räddningstjänst, röjning	1 382 793	495 066	554 514	0	333 213	1 382 793	100%	1 382 793
FALKENBERGS KOMMUN	Hamn, gator, hemtjänst, röjning	7 895 096	5 429 642	0	0	1 260 789	6 690 431	100%	6 690 431
VARBERGS KOMMUN	Hamn, räddningstjänst, röjning	6 350 581	827 904	217 990	0	2 540 237	3 586 131	100%	3 586 131
KUNGSBACKA KOMMUN	Skolor, hemtjänst, röjning	2 069 391	1 761 625	75 307	0	139 389	1 976 321	100%	1 976 321
STENUNGSUNDS KOMMUN	Hamn, röjning	580 979	19 815	0	0	4 043	23 858	100%	23 858
TJÖRNS KOMMUN	Hamn	218 801	190 326	0	23 580	0	213 906	100%	213 906
GÖTEBORGS STAD	Gator, skolor, räddningstjänst röjning	21 073 592	4 654 757	132 537	197 000	6 355 078	11 339 372	100%	11 339 372
KUNGÄLVYS KOMMUN	Gator, hemtjänst, röjning	900 553	382 851	0	0	493 877	876 728	100%	876 728
LERUMS KOMMUN	Gator, röjning	1 898 350	461 873	36 700	0	595 576	1 094 149	100%	1 094 149
TRANEMO KOMMUN	Vatten och avlopp, röjning	2 142 347	320 204	35 846	0	1 786 297	2 142 347	100%	2 142 347
MELLERUDS KOMMUN	Röjning	100 700	0	0	0	0	0	100%	0
MARKS KOMMUN	Skolor, vägar, räddningstjänst, röjning	3 737 189	1 164 841	172 137	0	440 448	1 777 426	100%	1 777 426
SVENLJUNGA KOMMUN	Skolor, röjning, inkvartering	817 066	525 057	76 733	0	115 099	716 889	100%	716 889
TROLLHÄTTANS STAD	Gator, röjning	1 460 958	327 005	0	0	332 788	659 793	100%	659 793
ALINGSÅS KOMMUN	Energi, gator, inkvartering, röjning	1 674 903	755 325	168 015	0	188 464	1 111 804	100%	1 111 804
BORÅS STAD	Gator, skolor, röjning	3 683 902	2 325 855	59 900	0	723 799	3 109 554	100%	3 109 554
BORÅS STAD	Gator, skolor, röjning	314 432	217 774	0	0	0	217 774	100%	217 774
ULRICEHAMNS KOMMUN	Hamn, röjning	2 372 712	158 881	0	0	146 652	305 533	100%	305 533
HABO KOMMUN	Räddningstjänst	13 410	0	13 410	0	0	13 410	100%	13 410
ÖREBRO KOMMUN	Röjning	358 018	0	0	0	358 018	358 018	100%	358 018
STADSKANSLIET SÄKERHET	Skola	19 484	19 484	0	0	0	19 484	100%	19 484
ASKERSUNDS KOMMUN	Gator	319 189	319 189	0	0	0	319 189	100%	319 189
ESSUNGA KOMMUN		19 020	0	0	0	0	0		0
LEKEBERGS KOMMUN	Gator	61 840	7 040	0	0	0	7 040	100%	7 040
SÖDRA ÄLVSÖRGS RÄDDNINGSTJÄNSTFÖRBUND	Räddningstjänst	755 972	0	755 972	0	0	755 972	100%	755 972
RÄDDNINGSTJÄNSTEN VÄSTRA BLEKINGE	Räddningstjänst	225 128	0	225 128	0	0	225 128	100%	225 128
RÄDDNINGSTJÄNSTEN ÖSTRA BLEKINGE	Räddningstjänst	139 200	0	139 200	0	0	139 200	100%	139 200
HÖGLANDETS RÄDDNINGSTJÄNSTFÖRBUND	Räddningstjänst	469 084	0	469 084	0	0	469 084	100%	469 084
RÄDDNINGSTJÄNSTEN ÖSTRA KRONOBERG	Elektronisk kommunikation, räddningstjänst	789 666	750 759	38 907	0	0	789 666	100%	789 666
GÖTEBORGS HAMN AB	Skadad hamn	250 000	0	0	0	0	0		0
HELSINGSBORGS HAMN AB	Skadad hamn	3 129 442	0	0	0	0	0		0



# Karta över kommuner som erhållit ersättning från regeringen, Statens räddningsverk och EU:s solidaritetsfond för kostnader orsakade av naturkatastrofer 1996–2006

(Ersättningarna från EU:s solidaritetsfond respektive från regeringen och Statens räddningsverk, har erhållits vid skilda tillfällen. Ersättningen från regeringen och Räddningsverket kan i vissa fall avse samma händelse.)





Anslagsutveckling för anslaget 7:3  
Ersättning för räddningstjänst m.m.  
som Statens räddningsverk ansvarar  
för 1997–2007. (Statistik från  
Statens räddningsverk)

	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997
Ingående sparande/kredit-utnyttjande	-663	-1 351	592	2 142	2 961	695	26 509	18 238	7 965	7 211	
Regleringsbrev	21 080	19 880	19 880	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	25 000
Fördelat KBV						-1 704	-4 435	-1 321	-1 012		
Tilläggsbudget	18 000				17 500	13 000	7 431				
Anslagskredit	2 108	596	2 000	958	1 000	1 600					
Disponibla medel	41 025	19 125	22 472	23 100	41 461	33 591	49 505	36 917	26 953	27 211	25 000
<b>Prognos</b>											
<b>Utfall</b>	<b>33 000</b>	<b>18 692</b>	<b>21 823</b>	<b>21 550</b>	<b>38 319</b>	<b>29 030</b>	<b>48 810</b>	<b>10 408</b>	<b>8 714</b>	<b>19 246</b>	<b>17 789</b>
- 7 kap. § 2 LSO		827	3 092	582	21 621	988	5 191	136	18		
- 7 kap. § 3 LSO	27 500	15 440	10 735	12 498	6 112	27 684	41 144	8 975	5 356	10 219	11 703
- 65 § Rä.tj förordn									2 138	7 531	4 801
- SHM rörliga utr.k	3 000	1 262	1 698	1 131	690	358	2 475	1 297	1 202	583	1 167
- KBV	2 500	1 232	6 298	7 339	9 896					913	118
- EU-insatser		-69									
Utgående sparande/kredit-utnyttjande	5 917	-163	-1 351	592	2 142	2 961	695	26 509	18 239	7 965	7 211



## Utgiftsområden som omfattas av vårt förslag om katastrofersättning till kommunerna

Enligt riktlinjerna ska vi lämna förslag på vilka utgiftsområden som bör omfattas av de lösningar vi lägger fram. Vi bedömer att följande utgiftsområden berörs:

- 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning (beträffande Kammarkollegiet).
- 5 Internationell samverkan, anslag 5:4 Ekonomiskt bistånd till enskilda utomlands samt diverse kostnader för rättsväsendet.
- 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet, anslag 7:3 Ersättning för räddningstjänst m.m.
- 25 Allmänna bidrag till kommuner, anslag 48:1 Kommunal-ekonomisk utjämning.





# Litteraturförteckning

- Arvika kommun, 2007. *Invallning av Kyrkviken*.
- Arvika kommun, 2001. *Sammanställning av översvämningskostnader samt utförda och planerade återställningsarbeten*.
- Arvika kommun, 2001. *Översvämnningen i Arvika*. Rapport.
- Bogren, Jörgen, Gustavsson, Torbjörn, Loman, Göran. *Klimatförändringar : naturliga och antropogena orsaker*. Studenlitteratur 2006.
- Brandt, Daniel, Westholm, Erik. *Statens nya geografi*. Ansvarskommitténs skriftserie.
- Cederqvist, Jane. *Att styra och utveckla med kunskap som grund*. PM 2006-10-25.
- Comité Européen des Assurances (CEA), 2007. *Reducing the Social and Economic Impact of Climate Change and Natural Catastrophes – Insurance Solutions and Public-Private Partnerships*. Rapport.
- Comité Européen des Assurances (CEA), 2005. *The insurance of natural events on European markets*. Rapport.
- Energimyndigheten, 2005. *Stormen Gudrun – Konsekvenser för nätbolag och samhälle*. Rapport.
- Federal Ministry of Finance Austria (BMF), 2006. *The Austrian Disaster Fund*. Informationsmaterial.
- Fölster, Stefan. *Sveriges systemskifte i fara? : erfarenheter av privatisering, avreglering och decentralisering*. IUI 1993.

- Hemström, Ola (red.) *Stormen : berättelser från en katastrof*. Carlsson 2006.
- Häggroth, Sören. *Staten och kommunerna*. Ansvarskommitténs skriftserie.
- Jacobsson, Bengt, Sundström, Göran. *Från hemvävd till invävd: europeiseringen av svensk förvaltning och politik*. Liber 2006.
- Jord- och skogsbruksministeriet (Finland), 2006. *Arbetsgruppen för översvämningskador*. Arbetsgruppspromemoria JSM 2006:16a.
- J Å L Konsult AB, 1999. *Snökaos 1998 – utvärdering*. Rapport.
- Klimat och sårbarhetsutredningen, 2007. *Vägverkets rapport till Klimat- och sårbarhetsutredningen – gruppen transporter*. Bilaga 1.
- Klimat och sårbarhetsutredningen, 2007. *Dricksvattenförsörjning i förändrat klimat – Sårbarheter för klimatförändringar och extremväder, samt behov av anpassning och anpassningskostnader*. Bilaga 13.
- Klimat och sårbarhetsutredningen, 2007. *Klimatförändringars inverkan på allmänna avloppssystem – Problembeskrivning, kostnader och åtgärdsförslag*. Bilaga 16.
- Klimat- och sårbarhetsutredningen, 2007. *Anpassningsarbete i andra länder*. Bilaga B 35.
- Krisberedskapsmyndigheten (KBM), 2007. *Landunderlagsrapporter 2006*. Rapporter.
- Molander, Per. *Den åttafaldiga vägen*. SNS 2002.
- Molander, Per, Nilsson, Jan-Eric, Schick, Allen. *Vem styr? : relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna*. SNS 2002.
- Naturvårdsverket. *FN:s klimatpanel 2007 : klimateffekter, anpassning och sårbarhet : sammanfattning för beslutsfattare : bidraget från arbetsgrupp II (WG II) till den fjärde utvärderingsrapporten från Intergovernmental panel on climate change*. Rapport 5704.

- Naturvårdsverket. *FN:s klimatpanel 2007 : den naturvetenskapliga grunden : sammanfattning för beslutsfattare : bidraget från arbetsgrupp I (WG I) till den fjärde utvärderingsrapporten från Intergovernmental Panel on Climate Change*. Rapport 5677.
- Paulsson, Ingvar, Riberdahl, Curt. *Den kommunala självstyrelsen och lagen*. Kommentus 1992.
- Pettersson, Olof. *Kommunalpolitik*. 2006.
- Proposition 1983/84:6 *Om ersättning för skador till följd av naturolyckor*.
- Riksdag & Departement nr 12/07.
- Post & Telestyrelsen, 2006. *PTS arbete före, under och efter stormen Gudrun*. Faktablad.
- Riksrevisionen, 2007. *Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott*. RiR 2007:17.
- Räddningsverket, 2005. *Regleringen av bidrag och ersättningar som belastar anslagen 7:2 och 7:3 inom utgiftsområde 6*. Hemställan.
- Räddningsverket, 2000. *Översvämning*. Rapport.
- Räddningsverket, 1999. *Observatörsrapporten Snöovädret i Gävleområdet*. Rapport.
- SFS 2006:412 *Lag om allmänna vattentjänster*.
- Sjöberg, Lars, 2007. *Rätten till ersättning från det statliga försäkringssystemet*. Prisma.
- SKL, 2007. *Om kommunernas och landstingens ekonomi*. Ekonomirapporten.
- Stern, Nicholas, 2007. *The Economics of Climate Change – The Stern Review*.
- Styrelsen för psykologiskt försvar; Hedman Lowe, 1999. *Snökaoset runt Gävle*.
- Sundström, Björn, Tingvall, Lennart. *Färre kommuner?* Ansvarskommitténs skriftserie.

Sveriges ambassad i London. *Svar till Klimat- och sårbarhetsutredningen*. PM 2007-04-05.

United States Government Accountability Office (GAO), 2005. *Catastrophe Risk – U.S. and European Approaches to Insure Natural Catastrophe and Terrorism Risks*.

### Departementsserien

Ds 2006:1 *En strategi för Sveriges säkerhet*. Försvarsberedningen.

Ds 1998:15 *Kommuner kan! Kanske! – om kommunal välfärd i framtiden : rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi – ESO.

Ds 1995:73 *Fortsatt reformering av budgetprocessen*.

DS 1982:1 *Ersättning för skador på grund av naturolyckor*.

Emmelin, Lars, Lerman, Peggy. *Styrning av markanvändning och miljö*. Ansvarskommitténs skriftserie.

### Statens offentliga utredningar

SOU 2007:72 *Kommunal kompetens i utveckling*. Slutbetänkande.

SOU 2007:61 *Deluppföljning 2 av den kommunalekonomiska utjämnningen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämnningen*. Slutbetänkande av 2005 års uppföljning av utjämnningssystemet.

SOU 2007:60 *Klimat- och sårbarhetsutredningens slutbetänkande*.

SOU 2007:31 *Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser*. Slutbetänkande.

SOU 2007:21 *GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar*. Miljöansvarsutredningen. Slutbetänkande.

- SOU 2007:13 *Regional utveckling och regional samhällsorganisation*. Ansvarskommittén. Sekretariatsrapport nr 3.
- SOU 2007:11 *Staten och kommunerna : uppgifter, struktur och relation*. Ansvarskommittén. Sekretariatsrapport nr 1.
- SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Ansvarskommittén. Slutbetänkande.
- SOU 2007:10 *Sveriges regionala indelning : om tillväxtperspektivet får råda. [Ansvarsfördelning på regional nivå : hur kan den se ut i praktiken?]* Ansvarskommitténs skriftserie.
- SOU 2006:94 *Översvämningshot – Risker och åtgärder för Mälaren, Hjälmarén och Vänern*. Klimat- och sårbarhetsutredningens delbetänkande.
- SOU 2006:43 *Översyn av atomansvaret*. Atomansvarsutredningen. Betänkande.
- SOU 2005:14 *Sverige och tsunamin – granskning och förslag*.
- SOU 2004:64 *Allmänna vattentjänster*. VA-lagsutredningen slutbetänkande.
- SOU 2003:88 *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn*.
- SOU 2002:10 *Reformerad räddningstjänstlagstiftning*. Utredningen om översyn av räddningstjänstlagen m.m. Slutbetänkande.
- SOU 2001:41 *Säkerhet i en ny tid*. Betänkande.
- SOU 1998:59 *Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och Skydda*. Utredningen om mål och medel för Statens Räddningsverk. Slutbetänkande.
- SOU 1996:129 *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen*.
- SOU 1996:58 *Finansieringen av det civila försvaret. CFF-utredningen*. Betänkande.
- SOU 1996:14 *Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område*.

SOU 1983:77 *Effektiv räddningstjänst*. Räddningstjänstkommittén. Slutbetänkande.

SOU 1981:82 *Samhällets räddningstjänst*. Räddningstjänstkommittén. Principbetänkande.

### Propositioner

Proposition 2005/06:133 *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle*.

Proposition 2001/02:158 *Samhällets säkerhet och beredskap*.

Proposition 2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*.

Proposition 1995/96:220 *Lag om statsbudgeten*.

Propositioner 1983/84:1-15 B 1.

# Departementsserien 2007

---

## *Kronologisk förteckning*

---

1. Preskription vid allvarliga brott. Ju.
2. Frågan om fortsatt giltighet av 1952 års tvångsmedelslag och lagen om hemlig kameraövervakning. Ju.
3. Annonstid i radio och TV. Ku.
4. Arbetsutbud och sysselsättning bland personer med utländsk bakgrund. En kunskapsöversikt. Fi.
5. Påföljder för psykiskt störda lagöverträdare. Ju.
6. Internationell insolvens – en diskussionspromemoria. Ju.
7. Vissa frågor i stiftelselagen, m.m. Ju.
8. Skydd mot fel och obestånd inom bostadsbyggandet. M.
9. Ett uppföljningssystem för barnpolitiken. Slutrapport från arbetsgruppen med uppgift att utveckla indikatorer för barnpolitiken. S.
10. Skadeståndsfrågor vid kränkning. Ju.
11. En mer öppen domarutbildning. Ju.
12. Bostadsrättsregister – några modeller för registrering av bostadsrätter. Ju.
13. Vuxnas kontakter med barn i sexuella syften. Ju.
14. Kriminalisering av privat olovlig hantering av avkodningsutrustning. Ku.
15. En lag om ekodesign. N.
16. Sammanläggning av Statens strålskydds-institut och Statens kärnkraftinspektion. M.
17. Utvidgat system med provningstillstånd i Arbetsdomstolen. A.
18. Verkställighet inom Europeiska unionen av bötesstraff och beslut om förverkande. Ju.
19. Civilrättsliga sanktioner på immaterialrättens område – genomförande av direktiv 2004/48/EG. Ju.
20. Pantbrevssystemet och elektroniska företagsinteckningsbrev. Ju.
21. Äldres arbetsutbud och möjligheter till sysselsättning. En kunskapsöversikt. Fi.
22. Ersättningsetablering m.m. för vissa privata vårdgivare. S.
23. Tillåtna tillgångar i värdepappersfonder m.m. F.
24. Tillträdesförbud m.m. inom kriminalvården. Ju.
25. Riktlinjer för handläggningen av ärenden om internationella överenskommelser. UD.
26. Sekretess för uppgifter på tsunamibandet. Ju.
27. Ett effektivt och flexibelt system för arbetskraftsinvandring. Ju.
28. Koncentration av länsstyrelseverksamhet. Fi.
29. Musik och film på Internet – hot eller möjlighet? Ju.
30. Sweden's fourth national report under the Convention on Nuclear Safety. Swedish implementation of the obligations of the Convention. M.
31. Skärpt straff för vållande till annans död. Ju.
32. Ny instansordning för arbetsmiljöärenden. A.
33. Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi. Jo.
34. Tydligare ledarskap i skolan och förskolan – förslag till en ny rektorsutbildning. U.
35. Skärpta fusionsregler. Ju.
36. Ny luftfartslag – supplement. N.
37. Sveriges företagande och konkurenskraft. Internationell benchmarking. N.
38. Kunskapsdriven tillväxt – En första rapport från Globaliseringsrådet. U.
39. Handlingsplan för en ny institutssektor. N.
40. Godkännande av Prümrådsbeslutet. Ju.
41. Åtgärder mot missbruk av tillfällig föräldrapenning. S.
42. Minoritetsåterremiss i kommuner och lands-ting. Fi.
43. Behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet. Ju.
44. Genomförande av det nya maskin-direktivet. A.
45. Vägen till svensk legitimation för personer med hälso- och sjukvårdsutbildning från tredje land. U.
46. Säkerhet i samverkan. Försvarsberedningens omvärldsanalys. Fö.
47. En effektivare arbetslöshetsförsäkring. A.
48. Lissabonfördraget. Del 1 och del 2. SB.
49. Avveckling av Stängselnämnden. N.
50. Jämställdhetsbonus. Familjepolitisk reform. S.
51. Ersättningsystem i samverkan – hantering av kommunernas kostnader i samband med naturkatastrofer, m.m. Fö.

# Departementsserien 2007

---

## Systematisk förteckning

---

### Statsrådsberedningen

---

Lissabonfördraget. Del 1 och del 2. [48]

### Justitiedepartementet

---

Preskription vid allvarliga brott. [1]

Frågan om fortsatt giltighet av 1952 års tvångsmedelslag och lagen om hemlig kameraövervakning. [2]

Påföljder för psykiskt störda lagöverträdare. [5]

Internationell insolvens  
– en diskussionspromemoria. [6]

Vissa frågor i stiftelselagen, m.m. [7]

Skadeståndsfrågor vid kränkning. [10]

En mer öppen domarutbildning. [11]

Bostadsrättsregister – några modeller för registrering av bostadsrätter. [12]

Vuxnas kontakter med barn i sexuella syften. [13]

Verkställighet inom Europeiska unionen av bötesstraff och beslut om förverkande. [18]

Civilrättsliga sanktioner på immaterialrättsens område – genomförande av direktiv 2004/48/EG. [19]

Pantbrevssystemet och elektroniska företagsinteckningsbrev. [20]

Tillträdesförbud m.m. inom kriminalvården. [24]

Sekretess för uppgifter på tsunamibanden. [26]

Ett effektivt och flexibelt system för arbeidskraftsinvandring. [27]

Musik och film på Internet – hot eller möjlighet? [29]

Skärpt straff för vållande till annans död. [31]

Skärpta fusionsregler. [35]

Godkännande av Prömrådsbeslutet. [40]

Behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet. [43]

### Utrikesdepartementet

---

Riktlinjer för handläggningen av ärenden om internationella överenskommelser. [25]

### Försvarsdepartementet

---

Säkerhet i samverkan. Försvarsberedningens omvärldsanalys. [46]

Ersättningssystem i samverkan  
– hantering av kommunernas kostnader i samband med naturkatastrofer, m.m. [51]

### Socialdepartementet

---

Ett uppföljningssystem för barnpolitiken.  
Slutrapport från arbetsgruppen med uppgift att utveckla indikatorer för barnpolitiken. [9]

Ersättningsetablering m.m. för vissa privata vårdgivare. [22]

Åtgärder mot missbruk av tillfällig föräldrapenning. [41]

Jämställdhetsbonus.  
Familjepolitisk reform. [50]

### Finansdepartementet

---

Arbetsutbud och sysselsättning bland personer med utländsk bakgrund.

En kunskapsöversikt. [4]

Äldres arbetsutbud och möjligheter till sysselsättning. En kunskapsöversikt. [21]

Tillåtna tillgångar i värdepappersfonder m.m. [23]

Koncentration av länsstyrelseverksamhet. [28]

Minoritetsåterremiss i kommuner och landsting. [42]

### Utbildningsdepartementet

---

Tydligare ledarskap i skolan och förskolan  
– förslag till en ny rektorsutbildning. [34]

Kunskapsdriven tillväxt – En första rapport från Globaliseringsrådet. [38]

Vägen till svensk legitimation för personer med hälso- och sjukvårdsutbildning från tredje land. [45]

### Jordbruksdepartementet

---

Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi. [33]



## **Miljödepartementet**

---

Skydd mot fel och obestånd inom bostadsbyggandet. [8]

Sammanläggning av Statens strålskyddsinstitut och Statens kärnkraftinspektion. [16]

Sweden's fourth national report under the Convention on Nuclear Safety. Swedish implementation of the obligations of the Convention. [30]

## **Näringsdepartementet**

---

En lag om ekodesign. [15]

Ny luftfartslag – supplement. [36]

Sveriges företagande och konkurrenskraft. Internationell benchmarking. [37]

Handlingsplan för en ny institutssektor. [39]

Avveckling av Stängselnämnden. [49]

## **Kulturdepartementet**

---

Annonstid i radio och TV. [3]

Kriminalisering av privat olovlig hantering av avkodningsutrustning. [14]

## **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

Utvidgat system med prövningstillstånd i Arbetsdomstolen. [17]

Ny instansordning för arbetsmiljöärenden. [32]

Genomförande av det nya maskindirektivet. [44]

En effektivare arbetslöshetsförsäkring. [47]