

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 Forsvarsutskottets 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).
- Våldsam, 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).

FN¹ 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

¹ www.srv.se

EU² 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

² www.siv.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

Dammbrott, 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 över-
svämningar, 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.