Ansvar vid naturolycka

NATIONELL PLATTFORM
för arbete med naturolyckor

Rapport upprättad av advokaten Tove Andersson,
Wistrand Advokatbyrå

Ansvar vid naturolycka

Rapport upprättad av advokaten Tove Andersson,
Wistrand Advokatbyrå

14 december 2009

Janet Edwards, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
010 - 240 51 08 • janet.edwards@msb.se

Innehållsförteckning

Förord

Denna rapport har utarbetats för att ge en gemensam bild till myndigheter, kommuner och den enskilde om ansvar, rättigheter och skyldigheter vid naturolyckor. Uppdraget har getts från Sveriges nationella plattform för arbete med naturolyckor. Uppdraget var att göra en sammanställning av lagstiftningar och ansvar inom naturolycksområdet för hela olyckscykeln och behandla ansvaret på nationell, regional, lokal och den enskildes nivå och hitta eventuella luckor och oklarheter när det gäller uppgifter och ansvarsförhållanden.

Rapporten är upprättad av advokat Tove Andersson, Wistrand Advokatbyrå. Plattformens sekretariat vid MSB har hållit ihop uppdraget och plattformens myndighetsnätverk har fungerat som referensgrupp. I myndighetsnätverket ingår representanter från Boverket, Energimyndigheten, Lantmäteriet, Livsmedelsverket, Länsstyrelserna, MSB, Naturvårdsverket, Sida, Skogsstyrelsen, SMHI, Socialstyrelsen, Statens geotekniska institut, Svenska Kraftnät, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges Kommuner och Landsting, Trafikverket och Vattenmyndigheterna.

Rapporten behandlar ansvar vid naturolycka i form av ras, skred, erosion, skogsbrand, översvämning, storm och extrem nederbörd. Frågor kring dammsäkerhet eller dammbrott har lämnats utanför uppdraget. En fördjupning av ansvar och regler vid stranderosion finns i en sammanställning som gjorts av Statens geotekniska institut (Lerman, P., Rydell, B. (2003) Ansvar och regler vid stranderosion, SGI Varia 534).

Det är min förhoppning att bättre kunskap om våra olika roller och vårt respektive ansvar vid naturolyckor ska öka möjligheterna till samverkan och agerande i olika situationer såväl förebyggande som i mer akuta situationer. Jag hoppas också att rapporten ska kunna ligga till grund för diskussioner om den enskildes ansvar och på vilket sätt både myndigheter och näringsliv gemensamt och var för sig bättre kan stödja den enskilde.

Helena Lindberg

Generaldirektör

1 Uppdraget

1.1. Omfattning

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (”MSB”) har upphandlat ett uppdrag avseende en sammanställning av lagstiftning (ansvar) inom naturolycksområdet för en olyckscykel. Uppdraget avser behandling av ansvaret på nationell, regional, lokal och den enskildes nivå. Vidare ingår i uppdraget att analysera sammanställd lagstiftning beträffande eventuella luckor och oklarheter.

Inledningsvis i rapporten behandlas övergripande hur regleringen ser ut. Därefter gås lagstiftning vad gäller ansvar för förebyggande åtgärder igenom följt av ansvar vid inträffad naturolycka och i förekommande fall beträffande efterarbete. Då regleringen om efterarbete är sparsmakad behandlas denna i samband med ansvar vid naturolycka och inte som en särskild punkt. Vidare redogörs för ersättnings- och bidragsfrågor samt skadeståndsansvar. Avslutningsvis analyseras lagstiftningen beträffande eventuella luckor och oklarheter. I bilagd matris beskrivs ansvaret schematiskt.

Författaren svarar själv för innehåll, analys och de slutsatser som presenteras i rapporten.

Rapporten har sammanställts på uppdrag av MSB. Rapporten utgör inte rådgivning i någon konkret fråga eller i något enskilt ärende. Rapporten får inte utan Wistrand Advokatbyrås skriftliga samtycke användas i sådant syfte eller för sådant ändamål. Slutligen får framhållas att rapporten enbart avser sammanställning per den 14 december 2009 och inte beaktar förändringar som skett därefter. Rapporten kommer inte att uppdateras utan kompletterande uppdrag.

1.2. Rapportens definition av naturolycka

Det finns ingen legaldefinition av ”naturolycka”. Vid sammanställning av denna rapport uppkommer därför inledningsvis definitionsfrågor att förhålla sig till.

Lagstiftningen innehåller olika definitioner i olika avseende. Olycka enligt lagen om skydd mot olyckor[1] (”LSO”) är t.ex. inte detsamma som en extraordinär händelse enligt lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap[2] (”LXOH”). En fråga för denna rapport blir således vilka ”naturolyckor” som omfattas av begreppen olycka i LSO respektive extraordinär händelse i LXOH.[3]

Därutöver uppkommer också frågan vad som i nu aktuell sammanställning ska behandlas som

1 SFS 2003:778.
2 SFS 2006:544.
3 Se avsnitt 5.3 nedan.

”naturolycka”. På sätt gjorts i andra sammanhang har valts att skilja ut vissa typer av händelser[4] som avstamp för bl.a. analys av ansvar.

Denna rapport behandlar ansvar vid naturolycka i form av **ras, skred, erosion, skogsbrand, översvämning** (som sådan utan följdeffekter), **storm samt extrem nederbörd**.

När väl naturolyckstyperna definierats uppkommer ytterligare en fråga: är det ansvar för förebyggande och andra åtgärder för de definierade naturolyckorna som sådana som ska beskrivas och/eller är det ansvaret för följdeffekterna av dessa?

Under remissförfarandet av denna rapport framfördes att det i förväg inte går att ge en definition av naturolycka, att det möjligtvis finns olyckor och/eller kriser där vädret eller de beskrivna händelserna kan utgöra en del av de bakomliggande orsakerna samt att om dessa förlopp/händelser sedan ska räknas som delar i en olycka eller kris är beroende på vilka konsekvenser förloppet/händelseförloppen leder till.[5]

Om en översvämning eller en storm i sig utgör en ”naturolycka” eller inte är emellertid inte av avgörande betydelse för rapportens definition. Rapportens definition syftar uteslutande till att använda detta begrepp såsom redskap för att betrakta ansvaret i lagstiftningen utifrån vissa valda naturhändelser. Syftet med definitionen i rapporten är således inte att t.ex. föreslå ett nytt begrepp för lagstiftning.

Vidare konstateras att en ”naturolycka”, som den definieras i denna rapport, kan leda till långtgående följdeffekter/konsekvenser. T.ex. kan en översvämning leda till förorening av dricksvatten eller uppdämning av avloppssystem m.m. För sådana konsekvenser/följdeffekter kan ansvarsförhållandena se annorlunda ut. För att göra rapporten hanterlig har, trots vad som kan diskuteras enligt ovan, därför valts att inte beskriva ansvaret gällande naturolyckor såvitt avser olika följdeffekter.

Även andra upplägg än det i rapporten valda kan säkert vara lämpliga. Beskrivet upplägg har valts i avsaknad av en legaldefinition av naturolycka och i syftet att utföra uppdraget med användandet av begreppet naturolycka. Begreppet används såsom ovan nämnts just som ett redskap för att betrakta ansvaret i lagstiftningen utifrån vissa valda naturhändelser; inget annat avses.

Med olyckslagstiftningen avses i rapporten LSO.

Med krislagstiftningen avses i rapporten LXOH och förordningen om krisberedskap och höjd beredskap[6] (”Krisberedskapsförordningen”).

1.3. Beskrivet ansvar

I denna rapport analyseras **det konkret reglerade ansvaret** som kan aktualiseras avseende naturolyckor när det gäller förebyggande åtgärder och åtgärder vid naturolyckor (samt i förekommande fall ansvar för efterföljande arbete).

När det gäller analys av myndigheters ansvar för framför allt förebyggande åtgärder får inledningsvis noteras följande.

Beträffande omfattningen av det ansvar som beskrivs får först framhållas att myndigheternas ansvar har – utöver när det gäller länsstyrelsen för vilken plan- och bygglagen[7] (”PBL”), LSO samt förordningen om översvämningsrisker[8] (”Översvämningsförordningen”) har tagits upp och MSB för vilken LSO och Översvämningsförordningen tagits med – beskrivits **utifrån respektive myndighetsinstruktion och regleringsbrev** för budgetåret 2009 jämte **Krisberedskapsförordningen**.[9] Speciallagstiftning som berör respektive myndighet omfattas med andra ord inte av rapporten.

4 Se t.ex. prop. 1985/86:15, bil 3, s. 2 och DS 2007:51, s. 17 f.
5 Remissvar 2009-10-20, Thord Eriksson, Affärsverket svenska kraftnät.
6 SFS 2006:942.
7 SFS 1987:10.
8 SFS 2009:956.
9 Se vidare om avgränsningar i avsnitt 1.4 nedan.

Vidare noteras att Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap[10] (”Myndighetsutredningen”) har anfört att för myndigheter involverade i arbetet med att förebygga olyckor har olycks- och skadeförebyggande och förberedande åtgärder framförallt inneburit ansvar för att **inrikta, styra, sprida kunskap, kontrollera och ställa krav på åtgärder**.[11] Det noteras också att Livsmedelverket har anfört att till följd av att krisberedskapslagstiftningen saknar detaljreglering är det upp till varje sektorsmyndighet att, inom ramen för dess budget och gällande rätt, prioritera skyddsvärda verksamhetsområden inom dess sektor samt att planera beredskapen inom dessa.[12] Vidare konstateras att Räddningsverksutredningen i sitt slutbetänkande, när det gäller åtgärder som ska förhindra olyckor, angav att **detaljreglering enligt statsmakterna varken är önskvärd eller lämplig**. Därutöver angavs att myndighetsrollen har enligt statsmakternas styrdokument (budgetsproposition, regleringsbrev, instruktioner m.m.) numera karaktär av systemroll och myndighetens personal behöver vara tillräckligt kunniga för att utöva en tillsyn utifrån detta perspektiv.[13]

Detta föranleder behov av att reflektera över vad som ska förstås med myndigheters **ansvar** för förebyggande åtgärder avseende naturolycka i en rapport som denna som ska analysera just hur ansvarsförhållandena konkret ser ut. Det kan t.ex. noteras att Livsmedelverket i rapport om dricksvatten och den rättsliga regleringen av myndigheternas ansvar i vardag och vid kris med förebyggande åtgärder avsett åtgärder som en myndighet ansvarar för enligt annan lagstiftning än ”krisberedskapslagstiftningen” och som bör leda till att det uppnås en grundläggande robusthet i dricksvattenförsörjningen. Med anledning av, som Livsmedelverket anger, **det enorma antal åtgärder som måste anses ha åtminstone <u>viss förebyggande</u> verkan** är de av Livsmedelsverket valda uppräkningarna inte uttömmande.[14]

Mot bakgrund av ovanstående sammanställs på ett samlat och övergripande sätt uppgifter i myndighetsinstruktioner och regleringsbrev som bedöms vara av någon relevans inom området. Det kommenteras när det gäller myndigheter om det föreligger konkret angivet ansvar för att vidta fysiskt förebyggande åtgärder gällande naturolyckor. Därutöver kommenteras när det gäller myndigheter vilka bestämmelser i Krisberedskapsförordningen som är tillämpliga samt dels om uppgifter i myndighetsinstruktion och regleringsbrev föreligger som gäller analys, samverkan, samordning, verkandeansvar för att förebyggande åtgärder i något avseende vidtas samt andra planerande åtgärder, dels i förekommande fall om nämnda åtgärder uttryckligen är riktade mot naturolyckor. Avslutningsvis kommenteras i det sammanhanget som exempel Affärsverket svenska kraftnäts, Banverkets och Vägverkets uppgifter i instruktionerna som – utan att vara uttryckligt hänförliga till naturolycka – kan anses avse ”robustheten” i samhället.[15] Frågor om robusthet behandlas därutöver inte närmare i rapporten.

1.4. Avgränsningar och upplägg

Rapporten behandlar inte ansvar för dammsäkerhet eller dammbrott. Ansvar för Affärsverket svenska kraftnät i dessa delar enligt instruktion och regleringsbrev har således inte behandlats. Inte heller andra vattenfrågor såsom t.ex. enligt förordningen om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön[16] eller enligt miljöbalken[17] har tagits med. Såvitt avser miljöbalken behandlas enbart 32 kap.

10 SOU 2007:31.
11 SOU 2007:31, s. 61.
12 Livsmedelsverkets rapport om dricksvatten, En överblick av den rättsliga regleringen av myndigheternas ansvar i vardag och vid kris, s 7. Se vidare om regleringen som sådan i avsnitt 3 nedan.
13 SOU 1998:59, s. 48.
14 Livsmedelsverkets rapport om dricksvatten, En överblick av den rättsliga regleringen av myndigheternas ansvar i vardag och vid kris, s. 17.
15 Se om ”robusthetsfrågan” vidare i avsnitt tre nedan. Även andra myndigheter än de tre nu nämnda kan givetvis anses ha uppgifter gällande robusthet.
16 SFS 2004:660.
17 SFS 1998:808.

Regler om tillträde har inte behandlats och inte heller frågor i speciallagstiftning som t.ex. ellagen[18], väglagen[19], lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor [20] (”Sevesolagen”) eller reglering av vatten- och avloppsfrågor.

Frågor och uppdrag relaterade till stranderosion och kusterosion annat än vad som framgår av instruktion och regleringsbrev för 2009 för Statens geotekniska institut omfattas inte av rapporten.

När det gäller relationen mellan LSO och LXOH får särskilt noteras att frågan om räddningsledares funktion och ansvar inte har behandlats. Inte heller frågor relaterade till räddningstjänstförbund beskrivs.

Särskilda frågor kan uppkomma vid naturolycka (särskilt ras/skred) om den aktuella marken är förorenad. Ansvar för förorenad mark behandlas inte i denna rapport. Däremot behandlas de bidragsmöjligheter beträffande förorenad mark som kan aktualiseras vid bl.a. ras/skred av sådan mark.

När det gäller försäkringar redogörs kort för försäkring som instrument vid naturolyckor. Någon analys av gällande försäkringsskydd vid naturolyckor omfattas inte.

Utredningen är hänförlig till svensk rätt. Någon jämförelse med annat lands lag, internationell rätt eller någon generell inventering av tillämplig EG-rätt omfattas inte. Däremot har exemplifierats med en aktuell EG-reglering; det s.k. Översvämningsdirektivet[21].

Enbart de myndigheter och organisationer som ingår i den nationella plattformen för naturolyckor som administreras av MSB har behandlats. Sveriges Kommuner och Landsting är inte en myndighet, men beskrivs i samband med myndigheterna då organisationen ingår i nämnda nationella plattform. Regeringen behandlas i samband med statens ansvar.

Myndigheternas ansvar har på sätt redogjorts för i avsnitt 1.3 ovan – utöver när det gäller länsstyrelsen för vilken PBL, LSO samt Översvämningsförordningen har tagits upp och MSB för vilken LSO och Översvämningsförordningen tagits med – beskrivits utifrån respektive myndighetsinstruktion och regleringsbrev för budgetåret 2009 (beslutade i december 2008; tillägg och justeringar av regleringsbrev under 2009 har inte behandlats) jämte Krisberedskapsförordningen. Speciallagstiftning som berör respektive myndighet omfattas med andra ord inte av rapporten. Inte heller t.ex. förvaltningslagen[22] beskrivs således.

Ansvar vid höjd beredskap behandlas inte.

Vad som föreslås om myndigheters eventuellt kommande uppdrag, t.ex. vad Klimat- och sårbarhetsutredningen[23] föreslagit, omfattas inte.

Bestämmelserna i LXOH beskrivs i ett sammanhang under kommunens ansvar vid naturolycka; dock att bestämmelserna rör såväl åtgärder före det att naturolycka inträffat som vid naturolycka (verksamhet under extraordinär händelse i fredstid). Även landstings motsvarande ansvar redogörs för i samband därmed. Landstings ansvar i övrigt har inte behandlats.

Avslutningsvis får för egen del noteras att avgränsningen av omfattning av beskrivet ansvar när det gäller myndigheter är vald för att på ett samlat och övergripande sätt beskriva reglerat ansvar som uttryckligen kan aktualiseras vid naturolycka. Utredningen skulle därmed kunna användas som utgångspunk för vidare utredningar i olika avseenden. Utredningen kan t.ex. användas som grund för att i ett nästa steg utreda vilka uppgifter/vilket ansvar som i detalj föreligger för respektive myndighet gällande att skapa robusthet i samhället (hur detta

18 SFS 1997:857.
19 SFS 1971:948.
20 SFS 1999:381.
21 Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvämningsrisker.

22 SFS 1986:223.
23 SOU 2007:60.

närmare ska definieras är en särskild fråga). En sådan analys och utredning bör då för respektive myndighet även beakta ansvar enligt speciallagstiftning. Det har redan av instruktionerna noterats t.ex. att Affärsverket svenska kraftnät har till uppgift att förvalta, driva och utveckla ett kostnadseffektivt, driftsäkert och miljöanpassat kraftöverföringssystem. Även Banverkets uppgift som infrastrukturförvaltare och Vägverkets uppgift att svara för planering, byggande och drift av de statliga vägarna kan vara delar i detta. En särskild fråga som kan behandlas är också om något ansvar gällande ”robusthet” är av sådan karaktär att uteblivet agerande leder till någon form av sanktion/skadeståndsskyldighet.

1.5. Litteratur och material

En del av utredningen beträffande kommuners och fastighetsägares ansvar motsvaras av författaren tidigare utförd utredning åt Lerums kommun.[24] Nämnda utredning har av Lerums kommun tillställts det tidigare Räddningsverket och är upptagen i bilaga till MSB:s offertförfrågan beträffande här aktuellt uppdrag.

En sammanställning av därutöver använd litteratur och material återfinns i källförteckningen. Lagrådsremissen avseende en enklare plan- och bygglag presenterades i nära anslutning[25] till denna rapports färdigställande och har inte behandlats i rapporten.

24 Kommunens ansvar vid tillbud eller risk för tillbud orsakade av naturkrafter såsom skred, markras samt översvämningar. Promemoria upprättad den 6 mars 2008 av Matilda Afzelius och Tove Andersson, Wistrand Advokatbyrå, på uppdrag av Lerums kommun.

25 Lagrådsremiss En enklare plan- och bygglag av den 3 december 2009.

2. Sammanfattande betraktelse

Den juridiska materian som kan aktualiseras beträffande ansvar inför, vid och efter en naturolycka är varken enkel eller överskådlig. Det finns visserligen mycket utrett och beskrivet i statliga utredningar om hur ansvaret kan ta sitt uttryck. Det som konkret regleras på i vart fall ett övergripande plan får dock sägas vara såväl spretigt som i vissa delar otydligt.

Avsaknaden av klara definitioner – inte minst när det gäller vad som förstås med kris – är en del av denna otydlighet. En annan del är förhållandet mellan lagstiftningen om olyckor och lagstiftningen avseende krisberedskap. Särskilt svåröverskådligt är enligt min bedömning krislagstiftningens ansvarsreglering beträffande myndigheter. Olika myndigheter pekas ut för olika uppgifter. Hur långt ansvaret sträcker sig är i delar i vart fall inte enkelt att utläsa. Det kan säkert vara så, vilket framförts i tidigare statlig utredning, att detaljreglering enligt statsmakterna varken är önskvärd eller lämplig. Icke desto mindre bör det ordval och den reglering som faktiskt väljs vara så tydlig som möjligt. En annan aspekt är att det juridiska ansvar som regleras såvitt får förstås kan avgränsas av vilken nivå myndigheten själv sätter för sin verksamhet och den finansiering som föreligger. Ansvaret blir då inte så långtgående som flera bestämmelsers vida formuleringar ger vid handen. I sammanhanget får dock noteras att myndigheters ansvar enligt speciallagstiftning inte behandlas i rapporten.

Statens ansvar för att agera på egen hand i egenskap av just stat är i allt väsentligt oreglerat. Det är möjligt att detta är en lämplig ordning. Under alla förhållanden kan konstateras att förutsättningarna för att vid en rättslig prövning hålla staten ansvarig för t.ex. icke vidtagna åtgärder/erhålla ersättning får med en sådan ordning bedömas som små.

Klarast reglerat ansvar återfinns inom olyckslagstiftningen. Kommunen är den ansvariga aktören för räddningstjänst vid olyckor eller överhängande fara för olyckor (det finns även en statlig räddningstjänst för vissa särskilda förhållanden). Det är kommunen som ska agera och kommunen som ska stå för kostnaden. Vissa delar av höga kostnader ersätts sedan av staten. Detta gäller även vissa kostnader för förberedande uppgifter enligt krislagstiftningen.

Den som kvarstår med ansvaret för det fall att räddningstjänst inte föreligger och varken kommunen eller staten anser sig vilja utge bidrag för att utföra t.ex. förebyggande åtgärder för naturolycka (staten är fri att göra detta medan kommunen har att förhålla sig till likställighetsprincipen i kommunallagen) är den enskilde. Den enskilde egendomsinnehavaren – i flera praktiska fall fastighetsägaren – har

det primära ansvaret för att skydda sin egendom. Detta gäller även vid naturolycka. Om varken stat eller kommun kan eller vill bistå har den enskilde att vända sig till det privata försäkringsskyddet för att täcka sina kostnader. Omfattningen av det privata försäkringsskyddet är därför av centralt intresse.

3. Övergripande om regleringen

På sätt redogörs för i denna rapport finns lagstiftning som kan aktualiseras för olika aktörer i samband med naturolyckor. I flera fall är det dock inte fråga om någon detaljreglering för det fall att lagstiftning alls föreligger.

Medan lagstiftningen om skydd mot olyckor främst är inriktad på frågan om räddningstjänst är det svenska krishanteringssystemet av större omfattning. Systemet kan sägas utgöra en beskrivning av hur samhället på olika nivåer – centralt, regionalt och lokalt – samt inom och mellan olika sektorer ska arbeta med förebyggande och hanterande av kriser samt återställande av skadade samhällsviktiga verksamheter efter en kris. Systemet bygger på samverkan mellan olika aktörer på de olika nivåerna samt inom och mellan enskilda sektorer.[26]

Regeringen har i propositionen Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull uttalat att utveckla samhällets säkerhet, där krisberedskap är ett viktigt område, är en angelägenhet för flertalet aktörer i samhället. Samhällets krisberedskap skapas i de många aktörernas dagliga verksamhet. På så sätt berör krisberedskapen enligt regeringen alla. Krisberedskapen är enligt regeringen således inte en utpekad organisation eller en aktör. Krisberedskapen ska vara en integrerad del av olika aktörers ordinarie verksamhet. En förutsättning för en god krisberedskap är att samtliga aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet **tar ett eget ansvar** för att vidta och finansiera krisberedskapshöjande åtgärder.[27]

Då naturolyckor bedöms kunna falla inom såväl räddningstjänst som annan krisberedskap redogörs för båda regleringarna. (När det gäller Krisberedskapsförordningen och avsaknad av definition av kris; se avsnitt 4.3.1 nedan).

Vad gäller räddningstjänst regleras detta i LSO. Ansvaret för krisberedskapen regleras beträffande myndigheter i Krisberedskapsförordningen och när det gäller kommuner och landsting i LXOH.[28]

Inom ramen för krishanteringssystemet finns såväl sektorsansvar som geografiska områdesansvar. För områdesansvar svarar kommunerna på den lokala nivån, länsstyrelserna på den regionala och regeringen på den nationella. **Det geografiska områdesansvaret** innebär att det på varje nivå i samhället ska finnas en aktör som **verkar för att inriktning, prioritering**

26 Jfr. SOU 2007:31, s. 62.

27 Prop. 2007/08:92, s. 8.

28 Jfr. Livsmedelsverkets rapport om dricksvatten, En överblick av den rättsliga regleringen av myndigheternas ansvar i vardag och vid kris s. 6.

och samordning kommer till stånd bland de inblandade aktörerna inom området både före, under och efter en kris.[29] Det geografiska områdesansvaret ska enligt Myndighetsutredningen ses som ett komplement till sektorsansvaret vid en kris som berör flera sektorer samtidigt eller spänner över stora geografiska områden.[30] Såväl LXOH som Krisberedskapsförordningen innefattar bestämmelser gällande geografiskt områdesansvar.[31]

Sektorsansvaret eller verksamhetsansvaret gäller alltid och i alla situationer. En sektorsansvarig myndighet har av Myndighetsutredningen beskrivits som en statlig myndighet som har någon typ av **tillsyns- eller planeringsansvar** för ett samhällsområde som i sin tur har ett visst syfte eller inriktning och som omfattar såväl statlig som icke-statlig verksamhet.[32] Såväl Krisberedskapsförordningen som myndigheternas instruktion och regleringsbrev innehåller reglering beträffande sektorsansvar.[33]

Krishanteringssystemet bygger vidare på principen att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande verksamhetsansvar vid en kris (”ansvarsprincipen”). En annan princip är att en kris ska hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga (”närhetsprincipen”). En tredje princip är att förändringar i organisationen inte ska göras större än vad som krävs (”likhetsprincipen”).[34]

När det gäller ansvarsprincipen kan noteras att regeringen anser att ansvaret inkluderar att i förebyggande syfte vidta de åtgärder som krävs för att både skapa **robusthet och krishanteringsförmåga**. Ansvaret innebär också att under en kris kunna bedriva verksamhet och hantera situationer **så långt det är möjligt** samt ett ansvar för varje aktör att samverka med andra.[35] Varje myndighet har ansvar för att säkerställa att den kan bedriva samhällsviktig verksamhet även när den utsätts för allvarliga störningar. Åtgärder som måste genomföras för att säkerställa en sådan förmåga ska i huvudsak vidtas och finansieras **inom den ordinarie verksamheten**.[36] När det gäller fastställandet av nämnda förmåga noteras att regeringen anser att **verksamhetsansvarig aktör inom respektive sektor bör fastslå den grundläggande förmåga** som ska upprätthållas vid allvarliga händelser och kriser. Under vissa förutsättningar kan medel från anslaget om krisberedskap (2:4) beviljas.[37] I sammanhanget kan noteras att Livsmedelverket har anfört att till följd av att krisberedskapslagstiftningen saknar detaljreglering är det upp till varje se**ktorsmyndighet** att, inom ramen för dess budget och gällande rätt, prioritera skyddsvärda verksamhetsområden inom dess sektor samt att planera beredskapen inom dessa.[38] Vad gäller frågan om ”robusthet” får avslutningsvis noteras att den grundläggande robustheten och samhällets basförmåga primärt avser normala fredstida störningar och olyckor, men också t.ex. översvämningar och avbrott i elförsörjningen. Vad som orsakat händelserna anses spela mindre roll, avgörande är förmågan att kunna motstå störningar och olyckor eller hantera konsekvenserna av det inträffade.[39] För beskrivet ansvar i denna rapport, se avsnitt 1.3 ovan.

29 SOU 2007:31, s. 63.
30 SOU 2007:31, s. 64.
31 SOU 2007:31, s. 63.
32 SOU 2007:31, s. 63 f.
33 SOU 2007:31 s. 64 samt Livsmedelsverkets rapport om dricksvatten, En överblick av den rättsliga regleringen av myndigheternas ansvar i vardag och vid kris, s. 7.
34 SOU 2007:31, s. 64.
35 Prop. 2007/08:92, s. 38.
36 Prop. 2007/08:92, s. 39 f.
37 Prop. 2009/10:1 Utgiftsområde 6, s. 72.
38 Livsmedelsverkets rapport om dricksvatten, En överblick av den rättsliga regleringen av myndigheternas ansvar i vardag och vid kris, s. 7.
39 Prop. 2001/02:158, s. 19 f.

4. Ansvar för förebyggande åtgärder

4.1. Inledning

I den s.k. jordskredspropositionen[40] där det redogörs för förebyggande åtgärder m.m. mot jordskred och andra naturolyckor avses med naturolyckor åsknedslag, jordskred, jordras, bergras och laviner, jordskalv, stormar och hagel, översvämningar och snötryck (snöoväder), dvs. delar av vad som i den här rapporten avses med naturolyckor utöver erosion, skogsbrand och extrem nederbörd. Utifrån vad som redogörs för nedan bedöms denna avgränsning i förhållande till rapportens inte vara av avgörande betydelse för slutsatserna frånsett möjligen när det gäller erosion (som har en särställning enligt LSO, se avsnitt 5.3.1 nedan. På sätt redogörs för där kan även översvämning betraktas på annat sätt enligt LSO).

I jordskredspropositionen anges nämligen att det principiellt inte föreligger någon skillnad mellan olika slags naturolyckor. Om åtgärder med rimliga insatser kan vidtas för att minska risken för att en naturolycka med allvarliga konsekvenser för människors liv och hälsa och för egendom inträffar inom bebyggt område så bör olika naturolyckor enligt jordskredspropositionen behandlas från samma utgångspunkt. Åtgärder för att förebygga naturolyckor anses enligt föredraganden i jordskredspropositionen (statsrådet Hulterström) emellertid i första hand vara aktuella när det gäller jordskred och översvämningar.[41]

Ansvaret för skydd av egendom ligger först och främst på egendomens ägare eller dennes försäkringsgivare. I jordskredspropositionen uttalas att fastighetsägarna därför bör ha ett intresse av att förebyggande åtgärder vidtas och därmed också vara benägna att bidra till finansieringen av kostnaderna för dessa.[42]

Är risken omedelbar ska kontakt tas med räddningstjänsten (se nedan i avsnitt 5.3.1), noteras bör dock även här att erosion (samt möjligen även översvämning) har en särställning i LSO. Finns det tid för förebyggande åtgärder åligger det som huvudregel fastighetsägaren/egendomens ägare att själv ombesörja att sådana åtgärder vidtas.

Såvitt avser statens ansvar finns ingen reglerad skyldighet för staten i sin egenskap av just stat att vidta fysiskt förebyggande åtgärder beträffande naturolyckor. Den reglering som finns utgörs av instruktionen för Regeringskansliet samt ersättningsansvar enligt LXOH (för det sistnämnda se avsnitt 6.2.4. nedan). På sätt redogörs för nedan finns skyldigheter i vissa fall reglerade gällande statliga myndigheter.

40 Prop. 1985/86:150, bil 3.

41 Prop. 1985/86:150, bil 3, s. 2.
42 Prop. 1985/86:150 bil 3, s. 6.

4.2. Staten

4.2.1. Tillsyn och förebyggande åtgärder

Ansvaret för samhällets säkerhet är en angelägenhet för flera aktörer: individer, företag, organisationer, kommuner, landsting, statliga myndigheter, regering och riksdag. Vidare inkluderas även åtgärder som genomförs internationellt för att möta dagens hot. Myndighetsutredningen anger i sitt betänkande att, då det finns ett gemensamt ansvar för säkerhetsarbetet, det är viktigt att det finns en balans mellan förväntningar och ansvar.[43]

Myndighetsutredningen refererar vad försvarsutskottet sagt i sitt betänkande 2005/09:FöU09, nämligen att ” /…/*det offentliga har ett huvudansvar för Sveriges säkerhet. Enskilda individer och företag har även de ett ansvar och därmed en viktig roll i säkerhetsarbetet. Det offentliga har ett ansvar att tydliggöra, ta till vara och att organisera arbetet på bästa sätt. Samtidigt måste individer och företag hålla sig själva informerade om relevanta risker och hot, och vilka krav det ställer*. [44]” Statens ansvar som yttersta garant för medborgarnas säkerhet och trygghet framförs även av regeringen i propositionen Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull.[45]

När det gäller uppdelningen mellan stat och kommun anger Myndighetsutredningen att den är sådan att staten står för det övergripande ansvaret i form av lagstiftning och mål för de enskildas säkerhet. Staten har även ett ansvar vid vissa typer av händelser.[46] Vilka dessa händelser är anges dock inte. Staten ansvarar också enligt Myndighetsutredningen för tillsyn och för åtgärder som fordrar särskilda resurser eller speciellt kunnande som kommunerna har svårt att hålla samt för åtgärder som inte bestäms av geografiskt område. De statliga insatserna fördelas i sin tur på ett antal olika myndigheter, som vidtar åtgärder mot samhällsrisker och åtgärder som fordrar särskilda resurser eller ett särskilt kunnande som kommunerna kan ha svårt att hålla.[47] Denna fördelning av ansvaret överensstämmer i stort med vad Räddningsverksutredningen (SOU 1998:59) angett i sitt tidigare betänkande.[48]

Även Skredkommissionen (kommission bildad 1988 inom Ingenjörsvetenskapsakademien, aktuell rapport utarbetad av förbundsjurist Siv Ann Andermyr) uppehåller sig i sin rapport från 1994 vid frågan om tillsyn och att staten har en skyldighet att vidta förebyggande åtgärder mot skred och ras, såvitt får förstås till följd av statens tillsynsansvar. Skredkommissionen exemplifierar statens tillsynsansvar genom att hänvisa till att Vägverket, Banverket och Vattenfall i egenskap av verksamhetsutövare måste utföra förebyggande åtgärder inom respektive verksamhetsområde.[49]

I sammanhanget får avslutningsvis noteras vad regeringen framför i propositionen Stärk krisberedskap – för säkerhets skull. Regeringen framför att då varje situation är unik är det inte möjligt att i förväg fastslå exakta kriterier för när den enskildes ansvar minskar eller när de allmänna resurserna behöver sättas in. I det offentliga åtagandet ingår enligt regeringen en förmåga att analysera potentiella eller uppkomna situationer för att bedöma om dessa är av sådan natur att det krävs någon form av insats av det allmänna. Samhälleliga resurser måste också enligt regeringen finnas tillgängliga vid behov. Samtidigt, anför regeringen, är **utgångspunkten för det offentliga åtagandet att den enskilde och organisationer har ett grundläggande ansvar** för att skydda sitt liv och sin egendom genom att vidta förebyggande åtgärder.[50]

43 SOU 2007:31 s. 58.
44 Försvarsutskottets betänkande 2005/09:FöU09, s. 23 f.
45 Prop. 2007/08:92, s. 8.
46 SOU 2007:31 s. 58 f.
47 SOU 2007:31 s. 58 f.
48 SOU 1998:59 s. 43.
49 Skredkommissionen, Ansvars- och ersättningsfrågor vid ras och skred, Rapport 3:94 (nedan ”Skredkommissionen”), s. 26 f.
50 Prop. 2007/08:92, s. 8.

4.2.2. Bebyggelse och undersökningar

I jordskredspropositionen anges, vilket även redogörs för nedan i avsnitt 4.4, att statliga (och kommunala) myndigheter enligt den då gällande byggnadslagstiftningen vid planläggning eller tillståndsprövning har ett ansvar för att ny bebyggelse inte kommer till stånd inom områden som med hänsyn till grundförhållandena inte är lämpliga att bebygga. Något fortlöpande ansvar för att grundförhållandena under befintlig bebyggelse är tillräckligt stabila ansågs dock inte föreligga. Det ansågs därmed inte heller föreligga någon direkt skyldighet att utföra geotekniska undersökningar inom sådana områden. [51] Av intresse är att det i jordskredspropositionen vidare också anförs att när det gäller andra detaljerade undersökningar än geotekniska för att utröna risken för naturolyckor har staten inget ansvar (och inte heller kommunen) utöver det som anförts. Slutligen anges också att det inte finns några regler som sörjer för att detaljerade undersökningar kommer till stånd inom områden med befintlig bebyggelse.[52]

Kommunen anses enligt jordskredspropositionen vara bäst lämpad att ombesörja att detaljerade undersökningar kommer till stånd inom områden med befintlig bebyggelse. Kostnaderna för detaljerade undersökningar – såvitt får förstås generellt – torde enligt jordskredspropositionen inte vara större än att de kan bäras av de enskilda kommunerna. Någon åtgärd från statens sida ansågs därför inte vara påkallad. När det gäller översiktliga undersökningar av naturförhållanden för att mer allmänt utröna riskerna för en naturolycka eller för att följa utvecklingen vid ett möjligt hot om naturolycka konstateras i jordskredspropositionen att regeringen i olika sammanhang har anvisat medel för detta. Enligt vad som anges i jordskredspropositionen bör staten även fortsättningsvis bekosta viss sådan verksamhet. [53]

Slutligen noteras att statens inflytande över planering och byggande i stor utsträckning verkställs genom länsstyrelsens skyldigheter i planprocessen.[54]

4.2.3. Finansieringsansvar

Det kan noteras att utredningen Säkerhet i en ny tid[55] konstaterat att det offentliga engagemanget i första hand bör gälla den typ av krissituationer i vilka endast statliga organ eller berörda kommuner kan ta ett övergripande ansvar för att leda, samordna och prioritera de åtgärder som behöver vidtas för att möta krisen. Detta kan enligt utredningen sägas gälla krissituationer som är mycket osannolika, har långtgående konsekvenser för ett stort antal människor och där icke-offentliga aktörer kan ha svårt att på egen hand vidta effektiva åtgärder för att minska skadeverkningarna av en eventuell kris. Av detta följer dock inte enligt utredningen att offentliga organ bör ta på sig ett generellt finansieringsansvar för alla de åtgärder som kan krävas för att möta denna typ av krissituationer.[56]

Vidare noteras att till skillnad från kommunen är staten inte bunden av någon likställighetsprincip, vilket innebär att staten har en helt annan möjlighet att utge ersättning till enskilda utan saklig grund, s.k. ersättning ex gratia.[57] Enligt regeringsformen står statens medel till regeringens disposition, men medel får inte användas på annat sätt än riksdagen bestämt.[58]

Det kan dock konstateras att det (eventuella) statliga finansieringsansvaret inte har lagreglerats. Det finns således i vart fall ingen reglerad skyldighet för staten att utge statsbidrag eller annan ersättning. Statsbidraget redogörs för vidare i avsnitt 6.2.2 nedan.

51 Prop. 85/86:150 bil. 3, s. 3. Jfr. beträffande nu gällande bestämmelser avsnitt 4.4.4 (kommunen) och 4.3.8 (länsstyrelsen) nedan.
52 Prop. 85/86:150 bil. 3, s. 3.
53 Prop. 85/86:150 bil. 3, s. 3 ff.
54 Se avsnitt 4.3.8 samt jämför Boverkets rapport, Bygg för morgondagens klimat, s. 21 f.
55 SOU 2001:41.
56 SOU 2001:41 s.76 samt även kommenterat i Ds 2007:51, s. 52.
57 Skredkommissionen s. 57.
58 9 kap. 2 och 8 §§ regeringsformen.

Utredningen Översyn av katastrofersättningssystemet till kommunerna[59] ("Översynsutredningen") går längre i sin bedömning av rättsläget. Visserligen anförs att statliga myndigheter främst bör handlägga sådana uppgifter som med hänsyn till sin karaktär eller geografiska räckvidd inte lämpar sig för ett kommunalt ansvar. Däremot anges att staten kan sägas ha verifierat sitt ansvar genom budgetlagen. Översynsutredningen menar också att det går att säga att genom de bidrag regeringen utbetalat under årens lopp till t.ex. Trosa för jordskred har man fortsatt att ge en bild att så är fallet. Vidare pekas på att EU:s solidaritetsfond utbetalade 114 miljoner kronor till kommuner och landsting för skador i samband med stormen Gudrun. Det var inte direkt statens medel, men de finansierades av medlemsstaterna, däribland Sverige. Ansökningarna och bidragen handlades av Regeringskansliet och Jordbruksverket. Sammantaget bidrar detta enligt Översynsutredningen till att förstärka bilden av statens ansvar.[60]

I sammanhanget konstateras av Översynsutredningen att staten kan anses ha ett ansvar för att värna den kommunala ekonomin när den ansträngs hårt och oförutsett.[61] Samtliga kommuner som deltagit i Översynsutredningens arbete har därtill framfört att staten har ett ansvar när det inträffar stora naturkatastrofer. Det anförs i utredningen att det inte är möjligt, för åtminstone den mindre kommunen, att på egen hand bära alla de kostnader som uppkommer.[62]

Det bör dock noteras att Översynsutredningen också anför att det inte finns något regelsystem som med automatik innebär att staten ska ersätta kommunerna för andra kostnader än räddningstjänstkostnader, administrerat av tidigare Räddningsverket, eftersom utgångspunkten har varit att kommuner, som ansvarar för den kommunala infrastrukturen och samhällsplaneringen, ska kunna hantera extraordinära händelser.[63]

59 Ds 2007:51.
60 Ds 2007:51 s. 53 ff.
61 Ds 2007:51 s. 53 ff.
62 Ds 2007:51 s. 81.
63 Ds 2007:51 s. 107.

Avslutningsvis noteras att ersättningsansvar för förberedande uppgifter enligt LXOH redogörs för i avsnitt 6.2.4 nedan.

4.2.4. Förordning med instruktion för Regeringskansliet

I 7 kap. 1 § regeringsformen stadgas att det för beredning av regeringsärenden ska finnas ett regeringskansli. I Regeringskansliet ingår departement för skilda verksamhetsgrenar och regeringen fördelar ärendena mellan departementen. Statsministern utser bland statsråden chefer för departementen.

I regeringens proposition Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull anges att landets högsta politiska ledning vid en kris måste vara väl informerad för att även under svåra omständigheter kunna utföra sina uppgifter. Med denna utgångspunkt har regeringen inrättat en nationell krishanteringsfunktion i Regeringskansliet för att följa hot- och riskutvecklingen och göra nödvändiga analyser.[64]

Enligt 11a § förordningen med instruktion för Regeringskansliet[65] ansvarar chefen för varje departement för krishanteringsförmågan i departementet. Departementschefen ska vidare uppdra åt en chefstjänsteman i departementet att närmast under departementschefen ansvara för att departementet har en krishanteringsplan och en krishanteringsorganisation. I Regeringskansliets förvaltningsavdelning kan uppdraget i stället ges till annan tjänsteman än en chefstjänsteman.

Vidare framgår av 11b-11c §§ instruktionen att det i statsrådsberedningen finns en särskild chefstjänsteman för krishantering som ansvarar för utveckling, samordning och uppföljning av krishanteringen i Regeringskansliet. Därutöver noteras att för krishantering finns det en grupp för strategisk samordning. Gruppen består av statssekreterare i de departement vars verksamhetsområden berörs av en allvarlig händelse eller en uppkommen situa-

64 Prop. 2007/08:92, s. 14.
65 SFS 1996:1515.

tion. Gruppen leds av den statssekreterare som närmast under statsministern leder och fördelar arbetet i Statsrådsberedningen eller den statssekreterare som han eller hon utser, 11 d § instruktionen. Därutöver finns, såvitt avser Regeringskansliets krisberedskap, reglering om förvaltningschefens ansvar.

4.2.5. Sammanfattande kommentar

Sammanfattningsvis finns ingen reglerad skyldighet för staten i sin egenskap av just stat att vidta fysiskt förebyggande åtgärder beträffande naturolyckor. Inte heller ett eventuellt tillsynsansvar är reglerat.

I likhet med vad Översynsutredningen gör gällande kan med stöd av statens agerande vad gäller bidrag argumenteras för att staten genom sitt faktiska agerande påtagit sig i vart fall ett visst ersättningsansvar. Inte heller något sådant ansvar är emellertid reglerat frånsett ersättningsansvar för förberedande uppgifter enligt LXOH, se avsnitt 6.2.4 nedan. Den reglering som finns därutöver utgörs av instruktionen för Regeringskansliet.

4.3. Myndigheter

4.3.1. Förordningen om krisberedskap och höjd beredskap

Utifrån vad som redogörs för ovan har staten i egenskap av stat i vart fall ingen reglerad skyldighet att vidta förebyggande åtgärder beträffande naturolyckor frånsett ersättningsansvar för förberedande uppgifter enligt LXOH och vad som framgår av instruktionen för Regeringskansliet. När det gäller de statliga myndigheterna finns olika regleringar att beakta.

Såvitt avser just kriser är Krisberedskapsförordningen av central betydelse för samtliga statliga myndigheter under regeringen, i vissa delar med undantag av Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten. Genom bl.a. Krisberedskapsförordningen har regeringen delegerat delar av den operativa verksamheten till myndigheterna.[66]

Någon definition av vad en **kris** är finns inte i Krisberedskapsförordningen. Vad som betraktas som en krissituation anges i regerings proposition Samhällets säkerhet och beredskap variera mellan olika människor. Det som kännetecknar en sådan situation anges vara **upplevelsen av att grundläggande värden är hotade på något sätt**.[67] Regeringen har vidare inom ramen för ovan angivna propositionen Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull med kris avsett en händelse som **drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och funktioner**.[68] Det kan därför antas att kris t.ex. kan utgöras av naturolyckor. Då det inte finns någon definition i Krisberedskapsförordningen är det dock inte klart.

Enligt 1 § Krisberedskapsförordningen syftar bestämmelserna, såvitt här är av intresse, till att statliga myndigheter genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer.

Varje myndighet ska i syfte att stärka sin egen och samhällets krisberedskap årligen analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området. Vid denna **analys** ska myndigheten enligt 9 § 2 st Krisberedskapsförordningen särskilt beakta:

1. situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, eller en situation där det finns ett hot eller en risk att ett sådant läge kan komma att uppstå,
2. situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer,
3. att de mest nödvändiga funktionerna kan upprätthållas i samhällsviktig verksamhet, och
4. förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.

66 Prop. 2007/08:92, s. 14.

67 Prop. 2001/02:158, s. 53.
68 Prop. 2007/08:92, s. 7.

Myndigheten ska värdera och sammanställa resultatet av arbetet i en risk- och sårbarhetsanalys.

Det åligger sedan **länsstyrelsen** att inom sitt geografiska område i fråga om sådana situationer som avses i 9 § Krisberedskapsförordningen att vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer, som exempelvis kommuner, landsting och näringsliv, och den nationella nivån, samt verka för att:

regionala risk- och sårbarhetsanalyser sammanställs, nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt, under en kris samordna verksamhet mellan kommuner, landsting och myndigheter, informationen till allmänheten och företrädare för massmedia under sådana förhållanden samordnas och efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande, se 7 § Krisberedskapsförordningen.

Begreppet **krisberedskap** definieras i 4 § Krisberedskapsförordningen som förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer och säkra kryptografiska funktioner.

I bilaga till Krisberedskapsförordningen ges en förteckning över **samverkansområden** (8§; för att främja en helhetssyn i planeringen för krisberedskap ska planeringen för myndigheterna angivna i bilagan bedrivas inom samverkansområden)[69] och myndigheter som har särskilt ansvar enligt 11 § Krisberedskapsförordningen.

Ansvaret enligt 11 § Krisberedskapsförordningen utgörs av att myndigheterna listade i bilagan, jämte länsstyrelserna samt i övrigt de andra myndigheter som regeringen meddelar föreskrifter om eller beslutar efter förslag från MSB, har ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris och för att förebygga sårbarheter och motstå hot och risker.

Myndigheterna ska enligt 11 § Krisberedskapsförordningen särskilt

- samverka med länsstyrelserna i deras roll som områdesansvarig myndighet,
- samverka med övriga statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda,
- beakta det samarbete som sker inom Europeiska Unionen och internationella forum i frågor som rör samhällets krisberedskap,
- beakta behovet av forsknings- och utvecklingsinsatser och annan kunskapsinhämtning såsom erfarenhetsåterföring av inträffade händelser,
- beakta behovet av säkerhet och kompatibilitet i de tekniska system som är nödvändiga för att myndigheterna ska kunna utföra sitt arbete,
- beakta behovet av deltagande i det samhällsgemensamma radiokommunikationssystemet för skydd och säkerhet (Rakel) som förvaltas av MSB, och
- informera MSB om sin övningsverksamhet för att den ska kunna samordnas med den övningsverksamhet som MSB planerar. Myndigheterna ska vidare delta i den övningsverksamhet som berör deras ansvarsområde.

Det kan noteras att regeringen anser att ingen myndighet ska pekas ut som ansvarig för den övergripande planeringen inom respektive område. De utpekade myndigheterna bör ha ett gemensamt ansvar för att säkerställa planeringen inom området.[70]

De myndigheter som har **ett ansvar enligt 11 § Krisberedskapsförordningen** och som behandlas i denna rapport är:

69 MSB får vid behov besluta att även andra myndigheter ska ingå i eller stödja arbetet i samverkansområdena. MSB ska, i samverkan med de myndigheter som ingår i samverkansområdena, utveckla formerna för arbetet i områdena.

70 Prop. 2001/02:158, s. 38.

Affärsverket Svenska Kraftnät (samverkansområde teknisk infrastruktur),

Banverket (samverkansområde transporter),

Energimyndigheten (samverkansområden teknisk infrastruktur samt transporter),

Livsmedelsverket (samverkansområden teknisk infrastruktur samt farliga ämnen),

Länsstyrelserna (samverkansområde geografiskt områdesansvar),

MSB (samverkansområden teknisk infrastruktur, farliga ämnen, geografiskt områdesansvar samt skydd, undsättning och vård),

Vägverket (samverkansområde transporter) samt

Socialstyrelsen (samverkansområden farliga ämnen samt skydd, undsättning och vård).

Myndigheter med ansvar enligt 11 § Krisberedskapsförordningen ska, när en situation som avses i 9 § andra stycket uppstår (se ovan), hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder, 14 § Krisberedskapsförordningen.

Det får avslutningsvis noteras att Krisberedskapsförordningen är **subsidiär** i förhållande till lag eller annan förordning, vilket följer av 2 §.

Vad gäller den närmare innebörden av ansvaret enligt 11 § Krisberedskapsförordningen kan noteras att uppgiften är vid till sin ordalydelse. Ansvaret avser att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris och för att **förebygga sårbarheter och motstå hot och risker**. I förarbetena, låt vara under rubriken ”planering för åtgärder vid svåra påfrestningar”, anges att de särskilt utpekade samverkansmyndigheterna bör ha ansvar för att planera och vidta förberedelser för att förebygga svåra påfrestningar på samhället i fred och i det fall de inträffar **begränsa deras verkningar**.[71] Det är i vart fall inte uteslutet att den valda förordningstexten kan föranleda ansvar som går utöver planering. Dessutom kan noteras att bestämmelsen är av intresse vad gäller uppgifter som tar sikte på att skapa en robusthet i samhället/är av förebyggande karaktär vad gäller samhällets möjligheter att stå emot konsekvenserna av naturolyckor (vilket i övrigt inte närmare behandlas i denna rapport).[72]

4.3.2. Affärsverket Svenska kraftnät

Förordning med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät

Affärsverket Svenska Kraftnät (”Svenska Kraftnät”) har bl. a. till uppgift att på ett affärsmässigt sätt förvalta, driva och utveckla ett kostnadseffektivt, driftsäkert och miljöanpassat kraftöverföringssystem. Uppdraget följer av 1 § förordningen med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät[73]. Vidare framgår av 2 § instruktionen att Svenska Kraftnät även innehar uppgiften som systemansvarig myndighet enligt bestämmelser i ellagen[74], förordningen om systemansvaret för el[75], naturgaslagen[76] och naturgasförordningen[77] samt är elberedskapsmyndighet enligt elberedskapslagen[78].

Myndighetens ansvarsområde tydliggörs ytterligare i 3 § instruktionen enligt vilken Svenska Kraftnät bl. a. ska svara för tillsyn i frågor om driftsäkerhet hos det nationella elsystemet enligt ellagen och förordningen om systemansvaret för el. Vidare framgår att Svenska Kraftnät svarar för beredskapsplanering inom sitt verksamhetsområde under kris- eller krigsförhållande.

71 Prop. 2001/02:158, s. 38.
72 Jfr. prop. 2001/02:158 s. 40 gällande den närmare innebörden av verksamheten inom samverkansområdet teknisk infrastruktur.
73 SFS 2007:1119.
74 SFS 1997:857.
75 SFS 1994:1806.
76 SFS 2005:403.
77 SFS 2006:1043.
78 SFS 1997:288.

I krig eller när regeringen annars bestämmer ska Svenska Kraftnät enligt 4 § 1 st instruktionen i samverkan med övriga totaltförsvarsmyndigheter tillgodose samhällets behov av elkraft genom att planera, leda och samordna elförsörjningens resurser.

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Affärsverket svenska kraftnät

Av regleringsbrevet för budgetåret 2009 avseende Svenska Kraftnät framgår att målet för Svenska Kraftnät när det gäller beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred är att verka bl.a. för:

- att riskerna för en svår påfrestning på samhället genom omfattande störningar inom elförsörjningen och höga flöden minskar,
- att elförsörjningens samlade resurser samt resurser från Försvarsmakten och från aktiviteter inom det civila försvaret kan samordnas och kraftsamlas i händelse av svåra störningar inom elförsörjningen i fredstid samt
- att handlingsberedskapen upprätthålls för snabba och effektiva lednings- och informationsinsatser i händelse av svåra störningar inom elförsörjningen i fredstid.

Vidare noteras att Svenska Kraftnät inom sitt ansvarsområde ska verka för att aktörer med uppgifter inom samhällets krisberedskap ansluter sig till det gemensamma radiokommunikationssystemet Rakel. Ett sådant arbete ska ske i samverkan med MSB.

Kommentar

Svenska Kraftnät har det allmänna ansvaret enligt 9 § och särskilt ansvar enligt 11 § Krisberedskapsförordningen.

Något konkret ansvar för att fysiskt förebygga en naturolycka föreligger inte. Beskrivet ansvar enligt instruktion och regleringsbrev avser i huvudsak ett verkandeansvar för riskminimering och samordning; dock inte uttryckligt riktat mot naturolyckor. Uppgifter om beredskapsplanering vid kris samt verkandeansvaret enligt regleringsbrevet gällande beredskap bedöms dock kunna aktualiseras inför naturolycka.

Därutöver kan noteras att Svenska Kraftnät har uppgifter inom ramen för vad som kan sägas vara att skapa ett robust samhälle gällande bl.a. förvaltning, drift och utvecklande av ett kostnadseffektivt, driftsäkert och miljöanpassat kraftöverföringssystem.

4.3.3. Banverket

Förordning med instruktion för Banverket

Banverket har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för hela järnvägstransportsystemet. Sektorsansvaret omfattar även tunnelbane- och spårvägssystem. Ansvaret innebär att Banverket ska vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Banverket ska bl. a. särskilt verka för att järnvägstransportsystemet är tillgängligt, trafiksäkert, framkomligt, effektivt och miljöanpassat, vilket följer av 1-2 §§ förordningen med instruktion för Banverket[79].

Banverket är bl.a. vidare, om inte annat beslutats, infrastrukturförvaltare enligt järnvägslagen[80] för de järnvägsnät som tillhör staten. Uppgiften innefattar drift, förvaltning, kapacitetstilldelning och trafikledning, 4 § instruktionen.

Av intresse är också att 8 § instruktionen ålägger Banverket att inom sitt verksamhetsområde tillhandahålla underlag för tillämpningen av bestämmelserna i 3-5 kap. miljöbalken och av PBL.

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Banverket

Banverket har enligt regleringsbrevet för budgetåret 2009 fått i uppdrag att, i samarbete med MSB, identifiera potentiella europeiska kritiska infrastrukturer (ECI) inom järnvägstransportsektorn. I kartläggningsarbetet ingår även att identifiera potentiella ECI i Sveriges närområde

79 SFS 2007:1027.
80 SFS 2004:519.

som kan påverka Sverige vid bortfall.

Kommentar

Banverket har det allmänna ansvaret enligt 9 § och ett särskilt ansvar enligt 11 § Krisberedskapsförordningen.

Något konkret ansvar för att fysiskt förebygga en naturolycka föreligger inte.

Beskrivet ansvar avser enligt instruktion och regleringsbrev bl.a. ett identifieringsarbete; dock inte uttryckligt riktat mot naturolyckor.

Därutöver kan noteras att Banverket har uppgifter inom ramen för vad som kan sägas vara att skapa ett robust samhälle gällande bl.a. sektorsansvaret för järnvägstransportsystemet samt drift, förvaltning, kapacitetstilldelning och trafikledning.

4.3.4. Boverket

Förordning med instruktion för Boverket

Enligt 1 § förordningen med instruktion för Boverket[81] är Boverket förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö och hushållning med mark- och vattenområden, fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelsen samt för boendefrågor. Boverket ska inom sitt verksamhetsområde bl.a. särskilt följa, beskriva och analysera utvecklingen i fråga om planering, byggande och boende.

Vidare ska Boverket verka för samordning av statliga myndigheters arbete med underlag för tillämpningen av 3 och 4 kap. och 6 kap. 19-21 §§ miljöbalken och PBL. Boverket ska även tillhandahålla underlag för tillämpning av 5 kap. miljöbalken. Uppgiften framgår av 2 § 6 p. instruktionen.

Boverket har tilldelats sektorsansvar enligt 4 § instruktionen. Enligt bestämmelsen har Boverket ett samlat ansvar, sektorsansvar, för miljöfrågor med anknytning till dess verksamhetsområde. Boverket ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till andra berörda parter. Boverket har vidare ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet samt ansvar för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information avseende miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö. Boverket har även ett övergripande ansvar för frågor som avser fysisk planering, byggnader och hushållning med mark och vatten inom samtliga miljökvalitetsmål.

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Boverket

Boverket har enligt regleringsbrevet för budgetåret 2009 som mål att den fysiska samhällsplaneringen ska användas som ett verktyg för att stödja hållbar utveckling på lokal och regional nivå. Samspelet mellan olika planeringsformer och mellan den kommunala planeringen samt det regionala utvecklingsarbetet ska stärkas.

Nämnda mål innebär vidare att Boverket har till uppgift att redovisa och bedöma bl.a.:

- hur det regionala perspektivet beaktas i kommunernas fysiska planering och hur mellankommande samverkan främjas,
- hur kommunernas översiktsplanering utvecklas, hålls aktuell, kommer till användning i efterföljande beslut och beaktas i det regionala tillväxtarbetet,
- hur olika nationella mål och statliga intressen samordnas i länen och vilket genomslag detta får i kommunernas översiktsplanering, detaljplanering och vid planeringen för etablering av anläggningar som får stor påverkan på och betydelse för den enskilda kommunen,
- hur olika energi- och klimatpolitiska mål samordnas i länen och vilket genomslag det får i den fysiska planeringen samt
- de viktigaste planeringsfrågorna i länen och hur dessa hanterats enligt PBL.

Ett annat mål här av intresse för Boverket uttrycks som att Boverkets uppsikt över planväsendet enligt PBL ska bidra till en effektiv,

81 SFS 2007:1065.

ändamålsenlig och enhetlig tillämpning av lagen i syfte att medverka till en god kvalitet i planeringsprocessen och planläggningen. Boverket har i anslutning till detta som återrapporteringskrav att i samverkan med länsstyrelserna lämna en särskild och samlad tillsyns- och uppsiktsrapport. Rapporten ska bland annat baseras på;

Boverkets uppsiktsansvar för plan- och byggnadsväsendet enligt 1 kap. 8 § PBL,

Boverkets ansvar för uppsikten över hushållningen med de områden som omfattas av bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken samt den allmänna uppsikten över hushållningen med mark- och vattenområden enligt 1 § förordningen om hushållning med mark- och vattenområden[82] och bestämmelserna i 2 § instruktionen.

Även när det gäller Boverkets uppsikt över byggnadsväsendet anges som mål att denna ska medverka till en effektiv, ändamålsenlig och enhetlig tillämpning av bl.a. PBL.

I övrigt kan ur den detaljerade instruktionen noteras att ett annat mål är att goda kunskaper om planering och plangenomförande samt om planinstrument ska finnas på såväl central, regional som lokal nivå. Boverket har i anslutning till detta mål som återrapporteringskrav bl.a. att redovisa sina insatser för att genom handböcker och rådgivning stödja kommunerna i deras fysiska planering.

Kommentar

Boverket har det allmänna ansvaret enligt 9 § Krisberedskapsförordningen.

Något konkret ansvar för att fysiskt förebygga en naturolycka föreligger inte. Beskrivet ansvar enligt instruktion och regleringsbrev innebär bl.a. ett analyserande arbete och ett samordnande ansvar. Detta är dock inte uttryckligt riktat mot naturolyckor.

4.3.5. Energimyndigheten

Förordning med instruktion för Statens Energimyndighet

Enligt 1 § förordningen med instruktion för Statens Energimyndighet[83] är Statens Energimyndighet (”Energimyndigheten”) förvaltningsmyndighet för frågor om användning och tillförsel av energi. Uppgiften innebär bland annat att Energimyndigheten ska verka för att på kort och lång sikt trygga tillgången på el och annan energi på med omvärlden konkurrenskraftiga villkor. Myndigheten ska vidare verka för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv energiförsörjning, båda med en låg negativ inverkan på hälsa, miljö och klimat. Energimyndigheten ska bidra till att de miljökvalitetsmål som är relevanta för energisektorn uppfylls.

Energimyndigheten har bl.a. i övrigt i uppgift att främja forskning och utveckling inom sitt verksamhetsområde och att utarbeta underlag för utvärdering och omprövning av de samlade energipolitiska programmen. Myndigheten har vidare i uppgift att bevaka energimarknadernas och energisystemets utveckling och särskilt energiomvandlingens och energianvändningens inverkan på och betydelse för miljö och klimat samt näringslivets konkurrenskraft och den ekonomiska tillväxten samt ha ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet.

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Statens Energimyndighet

Av regleringsbrevet för budgetåret 2009 avseende Statens Energimyndighet följer att Energimyndigheten har fått i uppdrag att förbereda och genomföra regionala försök och andra föreberedande åtgärder för en landsomfattande planeringsomgång för prioritering av elanvändare vid elbrist. Arbetet ska genomföras i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting, Svensk Energi, Svenska Kraftnät, MSB och andra berörda myndigheter och aktörer.

82 SFS 1998:896.

83 SFS 2007:1153.

Energimyndigheten ska vidare bistå länsstyrelserna i arbetet med länens energi- och klimatstrategier samt göra en sammanställning av resultaten. När det gäller energisektorns sårbarhet ska Energimyndigheten, efter samråd med Svenska Kraftnät, analysera energisektorns sårbarhet för framtida extrema väderhändelser som stormar, översvämningar, ras och skred. Myndigheten ska föreslå åtgärder att vidta på statlig, kommunal respektive privat nivå.

Energimyndigheten ska bl.a. därutöver, i samarbete med Svenska Kraftnät och MSB, identifiera potentiella europeiska kritiska infrastrukturer (ECI) inom energisektorn i Sverige. Även potentiella ECI inom andra EU/EES-länder som kan tänkas påverka Sverige vid bortfall ska identifieras.

Vidare kan noteras att Energimyndigheten ska medverka i och förvärva utsläppsenheter från projekt inom ramen för de projektbaserade mekanismerna Kyotoprotokollet JI, CDM och liknande marknadsbaserade flexibla mekanismer upprättade inom FN:s klimatkonvention bl.a. i syfte att uppnå Sveriges åtagande inom ramen för klimatkonventionen efter år 2012 (regleringsbrev om villkor för anslag 1:13)

Kommentar

Energimyndigheten har det allmänna ansvaret enligt 9 § och ett särskilt ansvar enligt 11 § Krisberedskapsförordningen.

Något konkret ansvar för att fysiskt förebygga en naturolycka föreligger inte. Beskrivet ansvar enligt instruktion och regleringsbrev avser bl.a. analys och identifiering. Det analyserande ansvaret är riktat mot naturolyckor såtillvida att sårbarheten för vissa naturolyckor ska analyseras beträffande energisektorn och att åtgärder ska föreslås.

4.3.6. Lantmäterimyndigheten

Förordning med instruktion för Lantmäteriet

Lantmäteriet är den statliga lantmäterimyndigheten samt förvaltningsmyndighet för bl.a. grundläggande geografisk information och fastighetsinformation samt geodetiska referenssystem, 1-2 §§ förordningen med instruktion för Lantmäteriet[84]. Denna instruktion träder i kraft den 1 januari 2010 och ersätter den tidigare instruktionen (SFS 2008:694).

Lantmäteriet ska enligt 3 § instruktionen bl.a. verka för en väl fungerande försörjning med grundläggande geografisk information och fastighetsinformation av sådan omfattning, kvalitet och aktualitet att samhällets behov tillgodoses samt en nationell enhetlig geodetisk infrastruktur.

Lantmäteriet har vidare ett nationellt samordningsansvar för produktion, samverkan, tillhandahållande och utveckling inom området för geografisk information och fastighetsinformation (geodataområdet), 4 § instruktionen.

Enligt 5 § instruktionen ska Lantmäteriet bl.a.:

- ansvara för uppbyggnad, drift, uppdatering och tillhandahållande av grundläggande geografisk information och fastighetsinformation,
- ansvara för de nationella geodetiska referensnäten,
- verka för enhetlighet, samordning och kvalitet inom mätningsområdet och inom det karttekniska området samt
- bedriva utvecklingsverksamhet inom sitt verksamhetsområde och forskningsverksamhet inom området geodesi.

Lantmäteriet ska inom ramen för sitt verksamhetsområde även

- bevaka Sveriges intresse i det internationella arbetet,
- samverka med myndigheter och organisationer i andra länder i frågor som har betydelse för Lantmäteriet,
- ansvara för samordning och stöd vid genomförande av EG-direktiv,

84 SFS 2009: 946.

- utreda och yttra sig i ärenden och mål hos domstolar och andra statliga myndigheter, om en myndighet begär det, och
- i övrigt ge råd och stöd, 6 § instruktionen.

Inom sitt verksamhetsområde får Lantmäteriet inom ramen

för full kostnadstäckning och med vissa reglerade begränsningar bedriva uppdragsverksamhet mot avgift, 10 § instruktionen.

Slutligen noteras att inom Lantmäteriet finns Geodatarådet som ger råd i

frågor som rör Lantmäteriets samordnande roll inom området för geografisk information och fastighetsinformation (geodataområdet). Geodatarådet ska medverka i arbetet med en nationell strategisk plan för den samlade informationsförsörjningen inom geodataområdet, behandla frågor av principiellt och gemensamt nationellt intresse inom geodataområdet, bidra till utvecklingen av den nationella och internationella infrastrukturen inom geodataområdet genom att exempelvis stödja tillämpningen av standarder, och medverka till ökad samordning mellan berörda myndigheter i frågor om informationsutveckling och tillhandahållande av information.

Generaldirektören för Lantmäteriet är ordförande för Geodatarådet, som därutöver består av högst 10 andra ledamöter. I rådet ska ingå generaldirektörerna för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Sveriges geologiska undersökning och Sjöfartsverket, eller den som någon av generaldirektörerna sätter i sitt ställe. Detta framgår av 19-20 §§ instruktionen.

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Lantmäteriet

Enligt regleringsbrevet för budgetåret 2009 avseende Lantmäteriet ska myndigheten inleda uppbyggnaden av en ny, förtätad höjdmodell. Lantmäteriet ska senast den 30 oktober 2009 redovisa hur arbetet fortskrider samt lämna en bedömning av det totala finansieringsbehovet och finansieringsformer, både för uppbyggnaden och förvaltningsskedet, exempelvis för tillhandahållande och ajourhållning. Vidare noteras att det anges i en rapport från Boverket att informationen i den nuvarande nationella höjddatabasen inte ger tillräcklig noggrannhet och behöver förbättras för att underlätta bedömningen av effekter av klimatförändringar.[85]

I regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende anslag 1:10 anges också att existerande höjddatabas inte kan anses utgöra ett fullgott planeringsunderlag. Detta då ett förändrat klimat innebär en ökad riskbild. Därför har en särskild anslagspost att disponeras av Lantmäteriet avsatts i syfte att ta fram just en ny nationell markmodell med tätare och noggrannare höjddata än dagens.

Kommentar

Lantmäteriet har det allmänna ansvaret enligt 9 § Krisberedskapsförordningen.

Något konkret ansvar för att fysiskt förebygga en naturolycka föreligger inte. Beskrivet ansvar enligt instruktion och regleringsbrev avser bl.a. samordning och samråd; dock inte uttryckligt riktat mot naturolyckor. Särskilt kan emellertid nämnas ansvaret för uppbyggnaden av en ny höjdmodell.

4.3.7. Livsmedelsverket

Förordning med instruktion för Livsmedelsverket

Livsmedelsverkets uppgifter följer av 1 § förordningen med instruktion för Livsmedelsverket[86]. Av denna framgår att Livsmedelsverket är en förvaltningsmyndighet för livsmedelsfrågor med uppgift att i konsumenternas intresse arbeta aktivt för säkra livsmedel, redlighet i livsmedelshanteringen och bra matvanor.

Livsmedelsverket har bl.a. ett särskilt sektors-

85 Boverkets rapport, Bygg för morgondagens klimat. Anpassning av planering och byggande, 2009, s. 37.
86 SFS 2007:1043.

ansvar för miljömålsarbetet, 2 § instruktionen.

Regleringsbrevet för budgetåret 2009 avseende Livsmedelsverket bedöms inte vara relevant för här aktuella frågeställningar.

Kommentar

Livsmedelsverket har det allmänna ansvaret enligt 9 § och ett särskilt ansvar enligt 11 § Krisberedskapsförordningen.

Något konkret ansvar för att fysiskt förebygga en naturolycka föreligger inte.

4.3.8. Länsstyrelsen

Förordning med länsstyrelseinstruktion

Länsstyrelsen svarar för den statliga förvaltningen i länet i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Länsstyrelsen ska verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelsen ska vidare utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Länsstyrelsen har även till uppgift att främja länets utveckling och noga följa tillståndet i länet samt underrätta regeringen om dels det som är särskilt viktigt för regeringen att ha vetskap om, dels händelser som inträffat i länet. Detta framgår av 1 och 2 §§ förordningen med länsstyrelseinstruktion[87].

Vidare har Länsstyrelsen ålagts uppgifter avseende bl.a. skydd mot olyckor och krisberedskap, 3 § instruktionen. Vad som närmare avses framgår inte av bestämmelsen. Vidare regleras sektorsövergripande uppgifter avseende bl.a. miljökvalitetsmålen, 5 § instruktionen.

Länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig myndighet enligt Krisberedskapsförordningen och ska genom sin verksamhet minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen samt utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer, 52 § instruktionen.

När det gäller krisberedskap ska länsstyrelsen vara sammanhållande inom sitt geografiska område och före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas, 54 § instruktionen.

Enligt 54 § instruktionen ska länsstyrelsen bl.a. särskilt

- ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid krissituationer,
- stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet avseende planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning,
- ha ett regionalt råd för skydd mot olyckor och krisberedskap, i vilket representanter för länsstyrelsen och berörda aktörer i krishanteringssystemet bör ingå, för att skapa nödvändig samordning,
- upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser som ska kunna användas som underlag för egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder,
- följa upp kommunernas tillämpning av LXOH samt
- årligen till MSB rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner och landsting vidtagit och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna.

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende länsstyrelserna

Enligt regleringsbrevet för budgetåret 2009 avseende länsstyrelserna ska ett aktuellt och samordnat underlag om hushållning med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt finnas tillgängligt och på ett samlat sätt användas i länsstyrelsens verksamhet.

87 SFS 2007:825.

Länsstyrelserna ska vidare genom tidiga kontakter och samråd verka för att de nationella och regionala perspektiven får genomslag i kommunernas fysiska planering enligt PBL.

För att ytterligare förbättra uppföljningen av samhällets krisberedskap ska länsstyrelserna göra en översiktlig regional sammanställning, analys och värdering av kommunernas förmågebedömningar enligt LXOH. Länsstyrelserna ska bedöma i vilken utsträckning enskilda kommuner och landsting analyserat och dokumenterat de extraordinära händelser som kan inträffa i fredstid samt hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten.

Länsstyrelsernas tillsyn över kommunerna, inom ramen för området skydd mot olyckor, ska bedöma och främja kommunernas förmåga att leva upp till de nationella målen samt de verksamhetsmål och de särskilda skyldigheter som framgår av LSO. Länsstyrelsernas tillsyn enligt LSO ska inriktas så att den kan samordnas med den uppföljning som ska ske av kommunernas uppgifter i samhällets krishanteringssystem enligt avtalet[88] mellan staten och Sveriges kommuner och landsting. Länsstyrelserna ska redovisa en sammanfattande bedömning av kommunernas arbete enligt LSO.

När det gäller miljömål kan därutöver noteras att länsstyrelsernas miljötillsynsarbete ska bidra till att miljökvalitetsmålen nås och att uppkomsten av miljöskador motverkas.

Plan- och bygglagen

Länsstyrelsen bevakar statens intressen i samband med översiktsplanering och detaljplanering. Enligt 4 kap. 5 § och 5 kap. 22 § PBL ska länsstyrelsen under samrådet särskilt ta till vara och samordna statens intressen.

Boverket har i sin rapport Bygg för morgondagens klimat anfört att det i länsstyrelsens uppgifter ingår att förmedla kunskap och underlag för de bedömningar om allmänna intressen som kommunerna ska göra i sin planering. Boverket har angett att länsstyrelsens kunskapsförmedling i hög grad är beroende av underlag från de centrala verk som har uppgifter och ansvar som berör t.ex. översvämnings- och erosionsfrågor samt olycksfrågor med koppling till fysisk planering och beslut enligt PBL.[89]

När det gäller översiktsplaner ska länsstyrelsen under utställningstiden lämna ett granskningsyttrande över planförslaget, 4 kap. 9 § PBL. Av yttrandet ska bl.a. framgå om bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Eftersom översiktsplanen saknar rättslig verkan kan länsstyrelsen inte pröva ett kommunalt beslut om dess antagande.[90] Av 12 kap. 1 § PBL framgår att länsstyrelsen ska pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet t.ex. innebär att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till boendes och övrigas hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion. Om ett sådant förhållande föreligger ska länsstyrelsen upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, 12 kap. 3 § PBL.

Vidare noteras att länsstyrelsen eller regeringen, om det finns särskilda skäl, för visst område får förordna att ovan refererade 12 kap. 1-3 §§ PBL ska tillämpas på beslut att lämna lov eller förhandsbesked. Därutöver konstateras att länsstyrelsen har tillsyn över plan- och byggväsendet, 1 kap. 8 § PBL.

Slutligen noteras att det i förslaget till ny PBL föreslås att länsstyrelsen, inte bara i samband med att kommunerna begär det utan även på eget initiativ, regelbundet en gång under kommunfullmäktiges mandatperiod ska lämna en redogörelse till kommunen med sina synpunk-

88 Se avsnitt 4.3.17 angående den s.k. Kommunöverenskommelsen.

89 Boverkets rapport – Bygg för morgondagens klimat, maj 2009, s. 21.

90 G. Michanek och C. Zetterberg, Den svenska miljörätten, 2 uppl, s. 458.

ter i fråga om sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet.[91]

Lagen om skydd mot olyckor

Länsstyrelsen är ansvarig för tillsyn över LSO:s efterlevnad inom länet, vilket följer av 5 kap. 1 § LSO.

Översvämningsförordningen

Översvämningsförordningen[92], vilken beskrivs närmare i avsnitt 4.39 nedan, innehåller utöver för MSB vissa förpliktelser även för länsstyrelsen. De länsstyrelser som är vattenmyndigheter[93] har till uppgift att utarbeta kartor över översvämningsrisker för de områden som MSB bedömt att det finns betydande översvämningsrisker eller där sådana kan förväntas uppstå. Kartorna ska vara färdigställda senast den 22 december 2013 och därefter ses över med vissa intervaller, 8 och 10 §§ Översvämningsförordningen.

Varje länsstyrelse, dvs. inte bara de som är vattenmyndigheter, ska på grundval av ovan angivna kartor och de kartor som MSB utarbetat beträffande översvämningshotade områden[94] utarbeta en plan för hantering av översvämningsrisker (riskhanteringsplan). Riskhanteringsplanerna ska vara färdigställda och offentliggjorda senast den 22 december 2015 och därefter ses över med vissa intervall, 12 och 14 §§ Översvämningsförordningen. Vid utarbetandet av kartor och riskhanteringsplan ovan ska samråd ske med andra myndigheter som berörs av arbetet, 16 § Översvämningsförordningen.

91 Miljödepartementet, Remiss om lagtexten för en ny plan- och bygglag samt en ändring i anläggningslagen (1973:1149), 2009-05-26, s. 4.
92 SFS 2009:956.
93 På sätt anges i avgränsningen i avsnitt 1.4 omfattas regleringen av vattenfrågor såsom t.ex. enligt förordningen om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön inte av rapporten.
94 MSB ska ta fram kartor över översvämningshotade områden och länsstyrelserna som är vattenmyndigheter ska ta fram kartor över översvämningsrisker, 7 och 8 §§ Översvämningsförordningen.

Kommentar

Länsstyrelsen har det allmänna ansvaret enligt 9 § och ett särskilt ansvar enligt 11 § Krisberedskapsförordningen. Vidare har länsstyrelsen en sammanhållande funktion samt verkandeansvar enligt 7 § Krisberedskapsförordningen (geografiskt områdesansvar).

Något konkret ansvar för att fysiskt förebygga en naturolycka föreligger inte. Beskrivet ansvar enligt instruktion, regleringsbrev och LSO avser bl.a. samordning, analys, stödjande arbete och tillsyn. Detta avser bl.a. krisberedskap och olyckor, varmed länsstyrelsen i någon mening (om naturolyckan utgör olycka och/eller kris) får sägas ha ett förebyggande ansvar för naturolyckor såvitt avser bl.a. just i föregående mening beskrivet ansvar. Det är dock inte uttryckligt riktat mot naturolyckor. Därutöver får nämnas uppgiften enligt Översvämningsförordningen att dels ta fram kartor över översvämningsrisker (vissa länsstyrelser), dels ta fram riskhanteringsplan för översvämningsrisker (alla länsstyrelser).

När det gäller PBL föreligger ansvar bl.a. genom granskningsyttrande och upphävande av beslut beträffande detaljplan och områdesbestämmelser; i båda fallen uttryckligen avseende vissa naturolyckor.

4.3.9. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Förordning med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

I 1 § förordningen med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap[95] fastställs myndighetens verksamhetsområde. Där framgår att MSB har ansvar för frågor om bl.a. skydd mot olyckor och krisberedskap i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder såväl före, under som efter en olycka eller en kris.

95 SFS 2008:1002.

MSB ska vidare;

- utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder,
- arbeta med samordning mellan berörda aktörer i samhället för att förebygga och hantera olyckor och kriser,
- bidra till att minska konsekvenser av olyckor och kriser,
- följa upp och utvärdera samhällets krisberedskapsarbete, och
- se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom MSB:s ansvarsområde.

Tillsammans med myndigheter, kommuner, landsting, organisationer och företag har MSB enligt 2 § instruktionen en skyldighet att identifiera och analysera sådana sårbarheter, hot och risker i samhället som kan anses vara särskilt allvarliga. MSB ska vidare tillsammans med de ansvariga myndigheterna genomföra en övergripande planering av åtgärder som bör vidtas. Resultatet ska redovisas till regeringen. MSB ska därtill i enlighet med de föreskrifter som gäller för området skydd mot olyckor samordna och utveckla verksamheten inom räddningstjänsten och när det gäller olycks- och skadeförebyggande åtgärder. Det föreligger dessutom en direkt skyldighet för MSB att verka för att förebyggande åtgärder mot naturolyckor vidtas, vilket följer av 3 § instruktionen.

MSB ska vidare se till att utbildning inom krisberedskapsområdet tillhandahålls, 5 § instruktionen. Därutöver ska MSB stödja och samordna arbetet med samhällets informationssäkerhet samt analysera och bedöma omvärldsutredningen inom området, 6 § instruktionen.

Som framgår av 16 § instruktionen är MSB den myndighet som är ytterst ansvarig för att införa, förvalta och utveckla Rakel-systemet (radiokommunikation för skydd och säkerhet).

MSB ska tillsammans med andra berörda aktörer verka för att skapa en sammanhållen information om bl.a. skydd mot olyckor och krisberedskap. MSB ska vidare stärka samhällets förmåga att hantera olyckor och kriser genom samverkan med organisationer med uppgifter inom krisberedskapsområdet, 15 § instruktionen. Slutligen noteras att MSB är Sveriges kontaktpunkt för skydd av europeisk kritisk infrastruktur (ECI) enligt direktiv 2008/114/EG samt är behörig myndighet för frågor enligt Översvämningsdirektivet[96] och ska svara för rapportering till EU-kommissionen enligt artikel 15 i det direktivet, 17a-17b §§ instruktionen.

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap

I regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende MSB framgår att MSB ska verka för att myndigheter och organisationer inom området allmän ordning, säkerhet och hälsa ansluter sig till det gemensamma radiokommunikationssystemet Rakel.

Som en del i risk– och kriskommunikation ska MSB se över och lämna förslag på hur systemet ”Viktigt Meddelande till Allmänheten” kan utvecklas.

MSB ska redovisa en samlad bedömning av samhällets krisberedskapsförmåga för år 2008. Av uppdraget följer även en skyldighet för MSB att lämna förslag på vilka myndigheter som år 2009 ska lämna in en redovisning av sin risk- och sårbarhetsanalys till Regeringskansliet.

MSB har vidare fått i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter och organisationer genom en nationell plattform förbättra samordningen av arbetet med att förebygga och mildra effekterna av naturolyckor. Åtgärderna ska syfta till att uppfylla Sveriges åtaganden i Hyogodeklarationen.

MSB har en särskild anslagspost som ska an-

96 Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvämningsrisker.

vändas för utbetalning av statsbidrag till kommuner för förebyggande åtgärder, som utförs eller avses bli utförda mot jordskred eller andra naturolyckor.

Tidigare Räddningsverket fick, enligt vad som refererats i Klimat- och sårbarhetsutredningen, 1987 i uppdrag att genomföra översiktliga karteringar av markens stabilitetsförhållanden inom bebyggda områden i ler- och siltslänter. Sedan 1998 utför tidigare Räddningsverket även översiktliga översvämningskarteringar längs delar av de större svenska vattendragen enligt uppgifter i myndighetens regleringsbrev.[97]

Lagen om skydd mot olyckor

MSB utövar den centrala tillsynen enligt LSO, vilket följer av 5 kap. 1 § LSO.

Översvämningsförordningen

Översvämningsdirektivet[98] syftar till att upprätta en ram för bedömning och hantering av översvämningsrisker. Huvuddelen i Översvämningsdirektivet avser preliminära bedömningar av översvämningsrisker, fastställande av områden med betydande översvämningsrisker, kartor över översvämningsrisker, kartor över översvämningshotade områden samt riskhanteringsplaner för områdena i fråga.

Dåvarande Räddningsverket har efter samråd med Naturvårdsverket utarbetat ett förslag[99] till hur Översvämningsdirektivet kan genomföras i Sverige. Förslaget har utgått från befintlig lagstiftning och kompletterar denna med en översvämningsförordning. Den 26 november 2009 trädde den nya Översvämningsförordningen[100] i kraft, som enligt dess första paragraf syftar till att minska ogynnsamma följder av översvämningar för människors hälsa, miljön, kulturarvet och ekonomisk verksamhet.

MSB ansvarar för att för varje vattendistrikt göra en preliminär bedömning av översvämningsrisker. En sådan bedömning ska bl.a. innehålla karta över vattendistriktet och en redogörelse för tidigare inträffade översvämningar av viss dignitet där sannolikheten för liknande framtida översvämningar är betydande eller sådana förutses få betydande ogynnsamma följder. Bedömningen ska vara slutförd senast den 22 december 2011 och därefter ses över med vissa intervaller, 4-5 §§ Översvämningsförordningen.

Med utgångspunkt i den preliminära bedömning som gjorts ska MSB för varje vattendistrikt redovisa områden där det bedöms att betydande översvämningsrisker finns eller kan förväntas uppstå. För dessa områden ska MSB ta fram kartor över översvämningshotade områden. Kartorna ska vara färdigställda senast den 22 december 2012 och därefter ses över med vissa intervaller, 6-7 och 10 §§ Översvämningsförordningen. Slutligen noteras att vid utarbetandet av bedömningar, redovisningar och kartor ovan ska samråd ske med andra myndigheter som berörs av arbetet, 16 § Översvämningsförordningen.

Kommentar

MSB har det allmänna ansvaret enligt 9 § och ett särskilt ansvar enligt 11 § Krisberedskapsförordningen.

Något konkret ansvar för att fysiskt förebygga en naturolycka föreligger inte. Beskrivet ansvar enligt instruktion och regleringsbrev är i vissa delar uttryckligt riktat mot naturolyckor. Främst får framhållas att det föreligger en skyldighet att verka för att förebyggande åtgärder vidtas mot naturolyckor. Vidare föreligger ansvar att genom den nationella plattformen samordna arbetet med att förebygga och mildra effekterna av naturolyckor. Därutöver noteras nytillkomna skyldigheten enligt Översvämningsförordningen att ta fram preliminära bedömningar av översvämningsrisker samt kartor

97 SOU 2007:60 s, 533 ff. Det noteras att uppdraget inte återfinns i regleringsbrevet för MSB 2009.
98 Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvämningsrisker.
99 Räddningsverket, Förslag till hur direktivet 2007/60/EG om bedömning och hantering av översvämningsrisker kan genomföras, 2008-10-10.
100 SFS 2009:956.

över översvämningshotade områden.

Såvitt avser ansvar som skulle kunna avse naturolyckor – ansvar vid kris respektive olyckor – noteras att MSB har ett ansvar för frågor om skydd mot olyckor och krisberedskapen i den utsträckning någon annan myndighet inte har det. Omfattningen av detta ansvar – och svårigheten att i varje enskilt fall utröna om ansvaret träder in – är en oklarhet. Vidare får noteras att uppgiften att bidra till att minska konsekvenserna av olyckor och risker förefaller svår att uppfylla.

När det gäller att utveckla samhällets förmåga att förebygga och hantera olyckor och kriser samt minska riskerna för och konsekvenserna av dessa anser regeringen att det bör ske genom att se till att förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder vidtas samt genom att främja samverkan och samordning mellan olika aktörer i samband med olyckor och kriser. Regeringen anser också att MSB bl.a. bör hålla en operativ förmåga och vara pådrivande och inriktande.[101]

4.3.10. Naturvårdsverket

Förordning med instruktion för Naturvårdsverket

I 1 § förordningen med instruktion för Naturvårdsverket[102] fastställs att Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet och ska vara pådrivande och samlande i miljöarbetet. Det följer av 3 § instruktionen att Naturvårdsverkets verksamhet bedrivs mot bakgrund av uppsatta miljökvalitetsmål och Naturvårdsverket har ett övergripande ansvar för miljömålsfrågor. Av särskilt intresse i sammanhanget är miljökvalitetsmålet om Begränsad klimatpåverkan. Naturvårdsverket ska särskilt vägleda, samordna, följa upp och utvärdera miljö- och tillsynsarbetet i förhållande till andra myndigheter, vilket framgår av 4 § instruktionen.

Inom Naturvårdsverket finns Miljömålsrådet, som är ett särskilt beslutsorgan och organ för samråd och samverkan avseende miljökvalitetsmålen, 10 § instruktionen.

Regleringsbrevet för budgetåret 2009 avseende Naturvårdsverket bedöms inte vara relevant för här aktuella frågeställningar.

Kommentar

Naturvårdsverket har det allmänna ansvaret enligt 9 § Krisberedskapsförordningen.

Något konkret ansvar för Naturvårdsverket att fysiskt förebygga en naturolycka föreligger inte. Det beskrivna ansvaret enligt instruktionen avser miljöarbetet i stort och är inte uttryckligt riktat mot naturolyckor.

4.3.11. Sida

Förordningen med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete

Förordningen med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete[103] bedöms inte vara av relevans för här aktuella frågeställningar. Det kan dock noteras att Sida utöver det bilaterala utvecklingssamarbetet särskilt ska ha ett sektorsansvar för miljömålsarbetet, 3 § instruktionen.

Regleringsbrevet för budgetåret 2009 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete

I regleringsbrevet för budgetåret 2009 avseende Sida anges att styrelsen bl.a. ska redovisa hur regeringens tre tematiska prioriteringar (däribland miljö och klimat) fått genomslag i myndighetens verksamhet, hur styrelsen bidragit till genomförandet av Sveriges politik för global utveckling med fokus på de sex globala utmaningarna (däribland klimatförändringar och miljöpåverkan) samt hur styrelsen genomför och följer upp de delar av regeringens särskilda satsningar i budgetpropositionen för 2009 (däribland klimat) som myndigheten svarar för.

101 Prop. 2007/08:92, s. 57.
102 SFS 2007:1052.
103 SFS 2007:1371.

Därutöver får noteras att Sida ska införa ett enhetligt mål- och resultatstyrningssystem, inklusive system för bedömning av myndighetens biståndsinsatser samt för systematiska riskanalyser. Vad de systematiska riskanalyserna ska avse framgår inte.

Slutligen noteras att det under generella villkor för anslagsposter under 1:1 (ramanslag för biståndsverksamhet), beträffande vilka insatser som i huvudsak ska belasta anslagsposterna Asien, Latinamerika, Afrika, Mellanöstern och Nordafrika samt Östeuropa och Centralasien, ODA-länder och i andra hand anslagsposten Humanitära insatser och konflikthantering, anges insatser för förebyggande av och viss beredskap för främst naturkatastrofers skadeverkningar och insatser för återuppbyggnad efter större naturkatastrofer. Det konstateras att anslagen gäller utgiftsområdet internationellt bistånd.

Kommentar

Sida har det allmänna ansvaret enligt 9 § Krisberedskapsförordningen.

Inom ramen för biståndsverksamhet föreligger uppgifter beträffande naturolyckor.

4.3.12. Skogsstyrelsen

Förordning med instruktion för Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsens uppgifter följer bl.a. av 1 § förordningen med instruktion för Skogsstyrelsen[104]. Där anges att Skogsstyrelsen är ansvarig förvaltningsmyndighet för frågor som rör skogsbruket. Av ansvaret följer en skyldighet för Skogsstyrelsen att verka för att landets skogar vårdas och brukas på ett sådant sätt att de beslutade målen för skogspolitiken kan uppnås. Skogsstyrelsen har även ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet, vilket följer av 2 § instruktionen.

Något mer detaljerat ansvar för Skogsstyrelsen att vidta förebyggande åtgärder beträffande här relevanta frågeställningar framgår varken av instruktion eller av regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Skogsstyrelsen.

Kommentar

Skogsstyrelsen har det allmänna ansvaret enligt 9 § Krisberedskapsförordningen.

Något konkret ansvar för att fysiskt förebygga en naturolycka föreligger inte.

4.3.13. SMHI

Förordning med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (”SMHI”) är förvaltningsmyndighet för meteorologiska, klimatologiska, hydrologiska och oceanografiska frågor. Detta framgår av 1 § förordningen med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut[105]. Denna instruktion träder i kraft den 1 januari 2010 och ersätter den tidigare instruktionen (SFS 2007:1053).

Av 2 § instruktionen följer att SMHI ska ta fram beslutsunderlag som bidrar till en god samhällsplanering, till att minska sårbarheten i samhället och till att miljökvalitetsmålen nås. SMHI ska vidare förvalta och utveckla den svenska meteorologiska, hydrologiska och oceanografiska infrastrukturen och därigenom inhämta och förmedla kunskaper om landets meteorologiska, klimatologiska, hydrologiska och oceanografiska förhållanden. SMHI ska även bedriva tillämpad forskning och utveckling inom meteorologi och klimatologi samt får bedriva tillämpad forskning och utveckling inom hydrologi och oceanografi, 3-4 §§ instruktionen.

Vidare noteras att SMHI enligt 5 § instruktionen ska inom sitt verksamhetsområde särskilt bl.a.

- svara för den allmänna meteorologiska, klimatologiska, hydrologiska och oceanografiska tjänsten,

104 SFS 2007:1046.

105 SFS 2009:974.

- svara för varningstjänster och aktivt samverka med berörda myndigheter,
- producera och förmedla meteorologiskt, klimatologiskt, hydrologiskt och oceanografiskt beslutsunderlag,
- sammanställa och förmedla information om klimatförändringar,
- ha beredskap och biträda berörda myndigheter vid allvarliga störningar i samhället,
- öka samhällsnyttan med sin verksamhet genom att bedriva uppdragsverksamhet gentemot andra myndigheter och genom att bedriva affärsverksamhet på företagsekonomiska grunder samt
- samarbeta med svenska myndigheter och med utländska organisationer inom och utom Europeiska unionen.

Avslutningsvis noteras att SMHI ska företräda Sverige i den världsmeteorologiska organisationen (World Meteorological Organization, WMO), det europeiska vädersatellitsamarbetet (The European Organization for the Exploitation of Meteorological Satellites, EUMETSAT) och det europeiska centret för medellånga prognoser (The European Centre for Medium-Range Weather Forecasts, ECMWF), 6 § instruktionen.

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

Av regleringsbrevet för budgetåret 2009 avseende Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut framgår att som mål ska varningstjänsten för skydd av liv och egendom och för att upprätthålla beredskap för akuta insatser i samband med katastrofer ha en träffsäkerhet på minst 80 procent. Varningarnas träffsäkerhet och andelen falska larm ska redovisas. Därutöver följer av regleringsbrevet att SMHI:s väderprognoser ska ha en träffsäkerhet på minst 85 procent.

Vidare ska SMHI redovisa effekterna i samhället av dess utförda forsknings- och utredningsuppdrag.

SMHI ska som mål sammanställa information om klimatförändringar och effekter inom ramen för sin verksamhet. SMHI ska med infrastrukturen som grund producera och sprida meteorologiskt, hydrologiskt, oceanografiskt och klimatologiskt beslutsunderlag för samhällsplanering.

Slutligen noteras att SMHI har ett särskilt uppdrag som innebär att myndigheten ska utreda hur ett varningssystem för extremvädersituationer bör utformas inför förväntande klimatförändring. Exempel som anges är bl.a. extrem hetta, situationer med höga halter av marknära ozon och mycket intensivt regn.

Kommentar

SMHI har det allmänna ansvaret enligt 9 § Krisberedskapsförordningen.

Något konkret ansvar för SMHI att fysiskt förebygga en naturolycka föreligger inte. Beskrivet ansvar enligt instruktion och regleringsbrev avser bl.a. att ta fram beslutsunderlag, svara för varningstjänster samt att ha beredskap och biträda berörda myndigheter vid allvarliga störningar i samhället. Varningstjänst och uppgiften att ha beredskap är inte uttryckligt riktat mot naturolyckor – vilket utredandet av ett varningssystem för extrema vädersituationer är – men uppgifterna kan aktualiseras vid naturolyckor. Avslutningsvis kan noteras att det får sägas vara oklart hur långt beredskaps- och biträdesskyldigheten sträcker sig.

4.3.14. Socialstyrelsen

Förordning med instruktion för Socialstyrelsen

Socialstyrelsen är enligt 1 § förordningen med instruktion för Socialstyrelsen[106] förvaltningsmyndighet för verksamhet som bl.a. rör hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet. Socialstyrelsen ska verka för god hälsa och social välfärd samt omsorg och vård av hög kvalitet på lika villkor för hela befolkningen.

106 SFS 2007:1202.

Socialstyrelsens uppgifter utvecklas närmare i 3 § instruktionen. Där framgår att Socialstyrelsen bl.a. ska samordna de statliga insatserna inom socialtjänst och hälso- och sjukvård när det gäller barn och ungdom. Socialstyrelsen ska även svara för tillsyn i frågor som gäller hälsoskydd enligt 2, 5, 6 och 9 kap. miljöbalken.

Utöver vad som anges Krisberedskapsförordningen ska Socialstyrelsen samordna och övervaka planläggningen av den civila hälso- och sjukvårdens, hälsoskyddets, smittskyddets och socialtjänstens beredskap. Uppgiften följer av 5 § instruktionen. I uppdraget ingår även en skyldighet för Socialstyrelsen att samordna förberedelserna för försörjningen med läkemedel och sjukvårdsmateriel för att upprätthålla en katastrofmedicinsk beredskap.

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Socialstyrelsen

Socialstyrelsen ska inom sitt ansvarsområde verka för att aktörer med uppgifter inom samhällets krisberedskap ansluter sig till det gemensamma radiokommunikationssystemet Rakel. Arbetet ska ske i samverkan med MSB.

Vidare har Socialstyrelsen till uppgift att årligen redovisa en bedömning av myndighetens krisberedskapsförmåga. Båda uppdragen följer av regleringsbrevet för 2008 och upptas i regleringsbrevet för 2009.

Kommentar

Socialstyrelsen har det allmänna ansvaret enligt 9 § och ett särskilt ansvar enligt 11 § Krisberedskapsförordningen.

Något konkret ansvar för att fysiskt förebygga en naturolycka föreligger inte.

Dock får noteras ansvaret att redovisa bedömningen av myndighetens krisberedskapsförmåga.

4.3.15. Statens geotekniska institut

Förordning med instruktion för Statens geotekniska institut

Statens geotekniska institut (”SGI”) är förvaltningsmyndighet för geotekniska och miljögeotekniska frågor. SGI ska vara pådrivande i frågor som syftar till en säker, ekonomisk och miljöanpassad samhällsutveckling inom det geotekniska området, 1 § förordningen med instruktion för Statens geotekniska institut[107]. Denna instruktion träder i kraft den 1 januari 2010 och ersätter den tidigare instruktionen (SFS 2007:1056).

Ansvaret tydliggörs i 2 § instruktionen. Där framgår att SGI inom ramen för sin verksamhet ska medverka till att de nationella miljökvalitetsmålen nås och bidra med underlag och expertkunskap i det arbete som regeringen bedriver nationellt och inom Europeiska unionen.

Av 3 § instruktionen framgår att SGI inom sitt verksamhetsområde får, inom ramen för full kostnadstäckning och mot avgift, utföra undersökningar, utredningar och andra uppdrag åt statliga myndigheter och kommuner. SGI får också utföra uppdrag åt andra i den mån arbetet i övrigt tillåter det. Uppdragsverksamheten ska enligt instruktionen vara förenlig med myndighetens kärnverksamhet och bidra till att bredda och effektivisera användningen av geoteknik och miljögeoteknik. Vidare ska uppdragsverksamheten hållas ekonomiskt skild från myndighetens övriga verksamhet.

SGI har i den nya instruktionen tilldelats uttryckliga uppgifter med avseende på ras, skred och erosion. Av 4 § instruktionen följer att

SGI ska bidra till att riskerna för ras och skred minskar. SGI ska i detta syfte

1. ge stöd åt kommuner och länsstyrelser i planprocessen rörande geotekniska säkerhetsfrågor,
2. övervaka stabilitetsförhållandena i Göta älvdalen,
3. bistå ansvariga instanser när ras eller skred har inträffat eller när det finns risk för ras eller skred, och

107 SFS 2009:945.

4. ge stöd åt MSB vid dess prövning av statsbidrag till förebyggande åtgärder mot naturolyckor och vid översiktlig kartering.

Det framgår vidare att SGI ska bidra till att de risker som är förknippade med stranderosion minskar genom att bistå andra myndigheter med sakkunnigutlåtanden i ärenden om stranderosion samt utveckla kunskapen inom området och samordna olika aktörers intressen, 5 § instruktionen.

När det gäller forskning, utveckling och kunskapsförmedling regleras att SGI ska bidra till att plan- och byggprocessen effektiviseras genom att inom sittverksamhetsområde ta fram ny kunskap och nya metoder och ha en samordnande roll i syfte att identifiera kunskapsnivån och förmedla ny kunskap. SGI har vidare avseende sanering och återställning av förorenade områden ansvar för forskning, teknikutveckling och kunskapsutveckling, 6-7 §§ instruktionen.

I övrigt kan när det gäller rådgivning noteras att SGI ska bidra till effektivitet och kvalitet i plan- och byggprocessen genom att inom sitt område bistå myndigheter, kommuner och andra med rådgivning samt i samverkan med dessa introducera ny teknik och tillämpa forsknings- och utvecklingsresultat,

8 § instruktionen. Slutligen noteras att en delegation för ras- och skredfrågor är knuten till SGI. Delegationen ska vara ett kontakt- och samverkansorgan för myndigheter som arbetar med ras- och skredfrågor. Delegationen består av myndighetschefen (generaldirektören), som är delegationens ordförande, SGI:s sakkunniga i ras- och skredfrågor samt ledamöter utsedda av MSB, Boverket, Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket, Naturvårdsverket, Sveriges geologiska undersökning och SMHI. Därutöver får delegationen adjungera ledamöter. Delegationen sammanträder när ordföranden finner anledning till det eller när någon annan ledamot begär det, 10-12 §§ instruktionen.

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Statens geotekniska institut

SGI ska, enligt regleringsbrevet för budgetåret 2009 avseende Statens geotekniska institut, som övergripande mål vara ett geotekniskt och miljögeotekniskt kompetenscentrum som medverkar till en säker, ekonomisk och miljöanpassad samhällsutveckling inom det geotekniska området. SGI ska genom eget arbete och i samverkan med myndigheter och andra medverka till att de nationella miljökvalitetsmålen uppnås. SGI anges vidare ha ett övergripande ansvar för de geotekniska frågorna i landet. Mer i detalj har för SGI satts upp som mål att minska riskerna för ras och skred samt risker förknippade med stranderosion.

SGI ska redovisa:

- sammanfattande beskrivning av i vilken omfattning institutet varit remissinstans för kommunernas detaljplaner i Västra Götalands län respektive biträtt Statens räddningsverk vid bedömningar av ansökningar om statsbidrag till förebyggande åtgärder,
- exempel på hur institutet biträtt ansvariga instanser då ras och skred inträffat eller risk för sådana förekommit,
- omfattningen av övervakningen av Göta älvdalen.[108]

SGI har som ovan angetts som mål att risker förknippade med stranderosion ska minska. I denna del ska SGI redovisa:

- exempel på hur SGI har biträtt andra myndigheter med sakkunnigutlåtanden i ärenden om stranderosion samt
- exempel på vilka insatser som genomförs för att utveckla kunskapen inom området och för att samordna olika aktörers intressen samt för institutets internationella samverkan.

108 Det sistnämnda ansvaret som sådant (att uttryckligen övervaka Göta älvdalen) såvitt får förstås tidigare enligt tolkningen av regleringsbrevet i SOU 2007:60 s. 555. Per 1 januari 2010 framgår uppgiften att övervaka stabilitetsförhållandena i Göta älvdalen emellertid direkt av myndighetsinstruktionen.

Plan- och byggprocessen ska enligt regleringsbrevet som mål effektiviseras bland annat med hjälp av forskning och utveckling. Detta mål innebär att SGI ska:

- ta fram ny kunskap och nya metoder genom tillämpad forskning samt utvecklings- och demonstrationsverksamhet inom det geotekniska och miljögeotekniska området och genom detta stödja kunskapsbehovet hos ansvariga sektorsmyndigheter och andra verksamheter inom området,
- ha en samordnande roll för geoteknisk och miljögeoteknisk forskning i Sverige i syfte att identifiera kunskapsnivån samt behovet av ny kunskap inom området,
- i sin verksamhet bidra till att de nationella miljökvalitetsmålen nås.

SGI ska bl.a. redovisa exempel på FoU-resultat som har medverkat till en effektivare byggprocess inom vägsektorn, järnvägssektorn och den byggda miljön i övrigt. Även exempel på hur ny kunskap bidragit till en god livsmiljö och en hållbar utveckling ska redovisas. Även exempel på hur institutets arbete bidragit till att täcka kunskapsbehovet inom geoteknik och miljöteknik ska redovisas.

Ett annat mål i regleringsbrevet är att effektivitet och kvalitet i plan- och byggprocessen ska säkerställas genom utnyttjandet av rätt geoteknisk och miljögeoteknisk kompetens. SGI har därför till uppgift att bistå statliga myndigeter, kommuner och andra med kvalificerad rådgivning som kräver speciell kompetens eller där institutets oberoende ställning efterfrågas. SGI ska även i samverkan med myndigheterna och andra kvalificerade beställare introducera ny teknik och genomföra forsknings– och utvecklingsresultat i praktisk tillämpning vid produktion av byggnader, anläggningar och miljöåtgärder. Därtill ska SGI bistå ansvariga aktörer för de nationella miljökvalitetsmålen i deras arbete med dessa mål.

SGI har i ett kompletterande regleringsbrev fått ett särskilt uppdrag inom anslaget för klimatanpassning. I syfte att kunna möta kommande klimatförändringar och hantera ökade flöden genom Göta älv krävs förbättrad kunskap om stabilitetsförhållandena längs hela Göta älv. Därför har en särskild anslagspost (regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende anslag 1:10) avsatts för att förbättra och ta fram skredanalyser och stabilitetskarteringar längs Göta älv.

Kommentar

SGI har det allmänna ansvaret enligt 9 § Krisberedskapsförordningen.

Genom ikraftträdandet av den nya instruktionen för SGI den 1 januari 2010 har myndigheten fått uttryckliga uppgifter avseende ras, skred, erosion och stranderosion. Konkret ansvar för att fysiskt förebygga en naturolycka kan sägas föreligga i form av att övervaka stabilitetsförhållandena i Göta älvdalen. Hur långt uppgiften sträcker sig att bistå ansvariga instanser när ras eller skred har inträffat eller när det föreligger risk för detta är oklart. Vidare får nämnas delegationen för ras- och skredfrågor samt uppgiften att ge stöd åt MSB vid dess prövning av statsbidrag till förebyggande åtgärder mot naturolyckor och vid översiktlig kartering.

Uppgifter gällande stranderosion i instruktionen avser kunskap och sakkunnigutlåtanden och inte några fysiska åtgärder. Vidare kan såvitt beskrivet ansvar enligt regleringsbrev framhållas ansvaret att ta fram skredanalyser och stabilitetskarteringar längs Göta älv.

4.3.16. Sveriges geologiska undersökning

Förordning med instruktion för Sveriges geologiska undersökning

Sveriges geologiska undersökning (”SGU”) är förvaltningsmyndighet för frågor om landets geologiska beskaffenhet och mineralhantering. Detta följer av 1 § förordningen med instruktion för Sveriges geologiska undersökning[109].

En av SGU:s uppgifter är att möta samhällets

109 SFS 2008:1233.

behov av att på kort och lång sikt ha tillgång till geologisk information. I detta syfte ska SGU bl.a. insamla grundläggande geologisk information och förvalta den i syfte att göra den mer tillgänglig och användbar. SGU ska inom sitt verksamhetsområde tillhandahålla underlag för tillämpning av 3-5 kap. miljöbalken och PBL, 2 och 4 §§ instruktionen. Därutöver noteras att SGU ska främja och stödja riktad grundforskning och tillämpad forskning inom det geovetenskapliga området samt har till uppgift att inom sitt ansvarsområde verka för att bl.a. miljökvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet nås, 6 och 8 §§ instruktionen.

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Sveriges geologiska undersökning

Av regleringsbrevet för 2009 avseende Sveriges geologiska undersökning följer att SGU ska samla in och komplettera viss angiven geologisk information.

Kommentar

SGU har det allmänna ansvaret enligt 9 § Krisberedskapsförordningen.

Något konkret ansvar för att fysiskt förebygga en naturolycka föreligger inte. Beskrivet ansvar enligt instruktion och regleringsbrev avser bl.a. insamling av information; dock inte riktat mot naturolyckor.

4.3.17. Sveriges Kommuner och Landsting

Sveriges Kommuner och Landsting (”SKL”) är en politiskt styrd organisation. Ledamöterna till SKL:s kongress utses av politikerna i kommun- respektive landstingsfullmäktige. SKL är en arbetsgivarorganisation och verkar på uppdrag av sina medlemmar. Medlemmarna i SKL består av kommuner, landsting, Västra Götalandsregionen och Region Skåne. Detta följer av stadgarna för SKL.

I juni 2004 träffades en överenskommelse (”Kommunöverenskommelsen”) mellan staten och dåvarande Kommunförbundet.[110] Kommunöverenskommelsen preciserade kommunernas uppgifter i samhällets krishanteringssystem och statens ersättning till kommunerna för dessa uppgifter. Staten har genom Kommunöverenskommelsen i huvudsak tilldelat kommunerna fem uppgifter: risk- och sårbarhetsanalyser, geografiskt områdesansvar, utbildning och övning, vissa kvarvarande åtgärder avseende höjd beredskap samt rapportering. Kommunöverenskommelsen lagreglerades i och med att LXOH trädde i kraft.[111] (För innebörden av LXOH se avsnitt 5.3.5 nedan).

Vidare uppmärksammar SKL i verksamhetsplanen för 2009 problematiken kring vad ett förändrat klimat kan innebära. SKL ska enligt eget åtagande verka för att ett system införs som innebär att dess medlemmar får statlig ekonomisk ersättning vid en katastrof eller kris. SKL avser även att arbeta för att dess medlemmar får ökat inflytande i klimatpolitiken.

Kommentar

Något ansvar för SKL att fysiskt förebygga en naturolycka föreligger inte. Kommuner och landsting har uppgifter enligt vad som följer av LXOH. Detta ansvar avser dock inte själva SKL.

4.3.18. Vägverket

Förordning med instruktion för Vägverket

Enligt 1 § förordningen med instruktion för Vägverket[112] har Vägverket ett samlat ansvar, sektorsansvar, för hela vägtransportsystemet. Det innebär bl.a. att Vägverket ska vara stödjande, samlande och pådrivande i förhållande till andra parter.

Av 2 § instruktionen framgår att Vägverket särskilt ska verka för bl.a. att vägtransportsystemet är tillgängligt, framkomligt och effektivt. Vägverket har också gjorts ansvarigt för plane-

110 Numera SKL.
111 SKL:s och MSB:s rapport, Kommunernas krisberedskap – avstämning om kommunernas uppbyggnadsperiod 2006-2009, 2009-03-31 s. 5 ff.
112 SFS 2008:1380.

ring, byggande och drift av de statliga vägarna, 3 § instruktionen. Inom ansvarsområdet ligger även en skyldighet för Vägverket att ansvara för bl.a. frågor om väganordningars tekniska utförande. Vägverket ska även inom sitt verksamhetsområde tillhandahålla underlag för tillämpning av 3-5 kap. miljöbalken och PBL.

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Vägverket

Vägverket har fått i uppdrag att, tillsammans med MSB, identifiera potentiella europeiska kritiska infrastrukturer (ECI) inom vägtransportsektorn. Uppdraget följer av regleringsbrevet för budgetåret 2009 avseende Vägverket. I arbetet ingår att identifiera ECI i Sverige men även i Sveriges närområde som skulle kunna påverka Sverige vid bortfall.

Kommentar

Vägverket har det allmänna ansvaret enligt 9 § och ett särskilt ansvar enligt 11 § Krisberedskapsförordningen.

Något konkret ansvar för att fysiskt förebygga en naturolycka föreligger inte. Beskrivet ansvar enligt instruktion och regleringsbrev avser bl.a. ett verkandeansvar och identifiering. Detta är dock inte uttryckligt riktat mot naturolyckor.

Därutöver kan noteras att Banverket har uppgifter inom ramen för vad som kan sägas vara att skapa ett robust samhälle gällande bl.a. sektorsansvaret för vägtransportsystemet samt planering, byggande och drift av de statliga vägarna.

4.4. Kommun

4.4.1. Lagen om skydd mot olyckor

Enligt 3 kap. 1 § LSO ska kommunen, för att skydda människors liv och hälsa samt egendom och miljön, se till att åtgärder vidtas för att förebygga bränder och skador till följd av bränder samt, utan att andras ansvar inskränks, verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder.

När det gäller andra förebyggande åtgärder än sådana mot brand har kommunerna inte något självständigt ansvar. Kommunerna har endast ett särskilt ansvar för att främja samarbetet och verka för att brister i säkerheten vid olika anläggningar och verksamheter rättas till. Tanken är att kommunen ska ta initiativet till samordning av olycksförebyggande och skadebegränsade verksamheter inom kommunen. Det kan gälla samverkan med aktörer med ansvar inom t.ex. trafiksäkerhetsområdet, plan- och byggsektorn, miljöförvaltningen, folkhälsoverksamheten och civilt försvar, där verksamheten bl.a. styrs av speciallagstiftning. Syftet är att uppnå en samsyn mellan de olika inblandade aktörerna beträffande vilka åtgärder som ska vidtas för säkerheten i kommunen. Denna samsyn ska sedan kunna ligga till grund för kommunens planering för förebyggande verksamhet.[113]

Avsikten, när det gäller andra olyckor än bränder, är således inte att kommunen ska ta över fastighetsägarens ansvar för fastigheten (se om detta nedan i avsnitt 4.5).[114] Det kommunen ska göra är att genom rådgivning, information och på andra sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter, 3 kap. 2 § LSO.

En kommun ska vidare ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet. I programmet ska anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet ska också anges hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras. Regeringen får, om det finns synnerliga skäl, på framställning av den myndighet som regeringen bestämmer, besluta om ändring av ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet, 3 kap. 3 § LSO.

4.4.2. Vägbestämmelser

En kommun har möjlighet att för en viss väg eller vägsträcka meddela föreskrifter med särskilda trafikregler - bl.a. gällande förbud mot

113 Prop. 2002/03:119, s 55 f.
114 Prop. 2002/03:119 s 106.

infart - om det behövs under kortare tid på grund av skador eller risk för skador på vägen. Detta gäller för vägar där kommunen är väghållare, 10 kap. 14 § trafikförordningen[115].[116]

4.4.3. Kommunallagen

Det kan vara en kommunal angelägenhet att vidta förebyggande åtgärder inom områden där risk för ras och skred föreligger. I minirapport från tidigare Svenska kommunförbundet anges att när ett skred inte är omedelbart förestående är kommunen skyldig att ingripa i den omfattning som kommunen bedömer motiverat.[117] På sätt får förstås av jordskredspropositionen (se även nedan), avseende naturolyckor, får uppgiften anses ligga inom kommunens allmänna kompetens och som andra kommunala angelägenheter fullgöras i den utsträckning kommunens resurser medger.[118]

Kommunens möjlighet att vidta åtgärder är begränsat till områden där det är av allmänt intresse för kommunmedborgarna att åtgärder vidtas. Detta ansvar regleras i 2 kap. 1 § kommunallagen[119]. För att kommunen ska vara ansvarig måste det vara en angelägenhet som i princip är gemensam för samtliga inom kommunen. Regeringsrätten fastslog i RÅ 1993 ref. 25 att det krävs att åtgärden ”uppbärs av ett sådant allmänintresse att den kan anses som en (landstings)kommunal angelägenhet”.

Det krävs inte att samtliga invånare berörs direkt utan det kan räcka med att vägar, centrala gemensamma anläggningar, daghem, skolor etc. påverkas. Situationen ser dock annorlunda ut om endast ett fåtal enskilda fastighetsägare påverkas.[120] Kommunens möjlighet att ingripa i enskilda fall begränsas av den s.k. **kommunala likställighetsprincipen** i 2 kap. 2 § kommunallagen, vilken innebär att det inte är tillåtet för kommuner att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar på annat än objektiv grund. För att särbehandlingen ska strida mot likställighetsprincipen ska det vara fråga om en ”obehörig” särbehandling. Det krävs således att kommunerna iakttar objektivitet.[121]

Det har av Skredkommissionen framförts att kommunen inte har rätt att ge bidrag till enskilda utan särskilt lagstöd.[122] Något sådant stöd finns såvitt erfars inte reglerat avseende ersättning för förebyggande åtgärder vid naturolyckor.

Det bör dock noteras att det i förarbetena till kommunallagen anges att likställighetsprincipen inte innebär ett absolut förbud mot att en kommun vid ett visst tillfälle tillhandahåller anläggningar eller tjänster som bara kommer vissa medlemmar i kommunen tillgodo. Grundprincipen är dock att kommunen senare bereder även andra medlemmar samma nyttigheter.[123]

Klimat- och sårbarhetsutredningen har - till följd av att kommuner tolkat kommunallagen olika - föreslagit att det införs en särskild lag. Enligt den föreslås att kommun får vidta åtgärder för att förebygga översvämning, erosion, ras och skred som omfattar enskilda fastigheter alternativt bidra till finansieringen av sådana åtgärder.

Av intresse är att utredningen tycks anse att bidrag till enskilda kommunmedlemmar, när de åtgärder som bidraget avser baseras på avgöranden om riskerna för de hotade fastigheterna, redan enligt nu gällande rätt är förenliga med likställighetsprincipen.[124] Även i jordskredspropositionen är man inne på denna linje. Det konstateras i jordskredspropositionen att det är angeläget att förebyggande åt-

115 SFS 1998:1276.
116 Se också G. Svedberg, Kommentaren till 10 kap. 14 § trafikförordningen i Karnov och kopplingen till tiden.
117 Kommunförbundets minirapport nr 24, 1998, s 4. Se såvitt avser den ev. skillnaden mellan ”omedelbart förestående” och ”nära i tiden” avsnitt 5.3.1 nedan.
118 Prop. 1985/86:150 bil 3, s. 5.
119 SFS 1991:900.
120 Jfr. Skredkommissionen s. 29.
121 Jfr. prop. 1990/91:117, s. 149.
122 Jfr. Skredkommissionen, s. 29.
123 Prop. 1990/91:117, s. 149 f.
124 Jfr. SOU 2007:60, s. 584 f.

gärder mot naturolyckor vidtas samt att ”i den mån ansvaret för förebyggande åtgärder mot jordskred inte faller inom ramen för samhällets räddningstjänst eller omfattas av försäkringsskyddet, ligger det /…/ inom den kommunala kompetensen att ombesörja dessa åtgärder”.[125] Något närmare stöd för denna tolkning ges dock inte. Såvitt kan bedömas gäller slutsatsen emellertid även övriga naturolyckor. [126]

Sammanfattningsvis kan därför konstateras att det i dagsläget är oklart vilken begränsande effekt den kommunala likställighetsprincipen har när kommunen vill vidta förebyggande åtgärder mot naturolyckor på enskilda fastigheter. Det finns emellertid utrymme för en kommun som vill vidta åtgärder att – med stöd av den tolkning av rättsläget som görs i Klimat- och sårbarhetsutredningen respektive jordskredspropositionen – faktiskt vidta åtgärder. Gränsen för vad som skulle vara ”direkt olagligt” i förhållande till likställighetsprincipen får således f n bedömas som högt satt åtminstone när det gäller åtgärder direkt hänförliga till risker för de hotade fastigheterna. Ju längre bort åtgärderna kommer från att förebygga direkta risker desto svårare blir de att motivera utifrån likställighetsprincipen. Det får framhållas att det är fastighetsägaren som är primärt ansvarig för åtgärder på sin fastighet (se avsnitt 4.5 nedan). Fastighetsägaren är ansvarig för fastighetens skick. Om fastighetsägaren inte vill att kommunen vidtar åtgärder kan kommunen inte göra detta, så länge det i princip inte rör sig om en räddningsinsats.

4.4.4. Plan- och bygglagen

Lokalisering av bebyggelse

Det är enligt 1 kap. 2 § PBL en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Det angavs tidigare i 2 kap. 3 § PBL att bebyggelse ska lokaliseras till lämpliga platser bl.a. med hänsyn till boendes och övrigas hälsa samt jord, berg och vattenförhållanden.

125 Prop 1985/86:150 bil 3, s. 5.
126 Prop 1985/86:150 bil 3, s. 5.

Därefter har 2 kap. 3 § PBL kompletterats på så sätt att bebyggelse ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn inte bara till de boendes och övrigas hälsa utan även deras säkerhet samt med hänsyn till risken för olyckor, översvämning och erosion.

Klimat- och sårbarhetsutredningen vill gå ännu längre och föreslår att PBL bör kompletteras med ett uttryckligt omnämnande av ras och skred vid sidan av olycka, översvämning och erosion, så att det blir tydligt att riskerna för ras och skred ska beaktas vid lokalisering av bebyggelse. Det föreslås också att begreppen ras och skred definieras i författning, så att innebörden av begreppen blir tydliga.[127] I den s.k. Klimatpropositionen kommenteras utredningens förslag om att termerna ”ras” och ”skred” förs in jämte termen ”olyckor”. Där anförs att ett sådant tillägg i PBL bör föregås av en djupare analys av termernas innebörd. Regeringen anger att Boverket kommer att få i uppdrag att utföra den aktuella analysen tillsammans med andra berörda myndigheter.[128] I sammanhanget kan konstateras att nämnda termer inte inkluderats i det nu framtagna förslaget till ny PBL.[129]

Vidare har i ovan nämnda förslag till ny PBL uppmärksammats att klimatarbetet bör kunna spela en viktig roll i kommunernas planering. Med anledning av detta föreslås en ny bestämmelse i 2 kap. 3 § PBL, vilken innebär att kommunerna vid planläggning och annan prövning med beaktande av miljö- och klimatförhållanden ska främja en minskad klimatpåverkan.[130]

Översiktsplan

När det gäller översiktsplaner ska i dessa redovisas de allmänna intressen som anges i 2

127 SOU 2007:60 s. 570.
128 Prop. 2008/09:162 s. 192 f.
129 Miljödepartementet, Remiss om lagtexten för en ny plan- och bygglag samt en ändring i anläggningslagen (1973:1149), 2009-05-26.
130 Miljödepartementet, Remiss om lagtexten för en ny plan- och bygglag samt en ändring i anläggningslagen (1973:1149), 2009-05-26, s. 3 samt 2 kap. 3 § i lagförslaget.

kap. PBL och som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden, 4 kap. 1 § PBL. Detta innebär att vad som anges i 2 kap. 3 § PBL, dvs. vad som ovan nämnts om att bebyggelse ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. risken för olyckor, översvämning och erosion, behöver behandlas.

I förarbetena till PBL understryks lämpligheten av att kommunerna i underlaget till sina översiktsplaner redovisar geotekniska och andra undersökningar som har utförts och har betydelse för att bedöma markens lämplighet för bebyggelse. Av särskild vikt anges vara att redovisa områden som kan bedömas vara olämpliga på grund av t.ex. risk för jordskred, bergras, stora sättningar, onormal förändring av grundvattennivån och stora lerdjup.[131]

I förslaget till ny PBL föreslås att översiktsplanens strategiska funktion ska stärkas genom att nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling ska redovisas i planen.[132]

Detaljplan

Prövning av markens lämplighet för bebyggelse sker genom detaljplan enligt vad som regleras i 5 kap. PBL. I detaljplanen ska anges en genomförandetid. Tiden ska bestämmas så att det finns rimliga möjligheter att genomföra planen och vara minst fem och högst femton år. Saknar planen bestämmelser om genomförandetid är tiden femton år, se 5 kap. 5 § PBL.

Skredkommissionen redogör i sin rapport för att om geotekniska utredningar ska företas eller inte är helt beroende av kommunens kännedom om marken. Är grundförhållandena okända eller föreligger osäkerhetsmoment såsom lutande lermark, högt grundvatten, rasbranter etc. anser Skredkommissionen att noggrannare kontroller måste genomföras samt framför att även behov av fördjupade geotekniska utredningar bör redovisas i planen.[133]

Klimat- och sårbarhetsutredningen vill att PBL kompletteras så att möjlighet ges att fastställa krav i detaljplanen på säkerhetshöjande och skadeförebyggande åtgärder för att förhindra eller minska risken för översvämningar, ras, skred och erosion, genom att exempelvis använda funktionsbaserade krav.[134] Enligt vad som anges i Klimatpropositionen kommer denna fråga att behandlas i den kommande PBL-propositionen.[135] I förslaget till ny PBL presenteras en ny möjlighet för kommunerna att i detaljplanen ställa krav på skyddsåtgärder för att motverka markföroreningar, olyckor, översvämning och erosion.[136]

I en rapport från 2006[137], framtagen av dåvarande Räddningsverket i samarbete med Boverket, ges vägledning åt kommunerna i deras detaljplanearbete och länsstyrelserna i deras rådgivande och kontrollerande funktion när det gäller säkerhetsfrågor i detaljplaner. Rapporten innehåller en genomgång av säkerhetshöjande åtgärder som är lämpliga och möjliga att reglera med planbestämmelser. Nedan återges några av de behandlade säkerhetshöjande åtgärderna, tillsammans med i nämnda rapport angiven tillämplig regleringsmöjlighet i PBL.[138]

- **Disposition av planområdet** (till skydd mot alla naturhändelser) innebär att bestämma hur marken som omfattas av detaljplanen får användas och bebyggas; 5

131 Prop. 1985/86:1, s. 472.
132 Miljödepartementet, Remiss om lagtexten för en ny plan- och bygglag samt en ändring i anläggningslagen (1973:1149), s. 4 samt 3 kap. 5 § i lagförslaget.
133 Skredkommissionen, s. 11. Se om utredningar även nedan under bygglov i detta avsnitt samt avsnitt 4.2.2 ovan.
134 SOU 2007:60, s. 572.
135 Prop. 2008/09:162, s. 193.
136 Miljödepartementet, Remiss om lagtexten för en ny plan- och bygglag samt en ändring i anläggningslagen (1973:1149), 2009-05-26, s. 5 samt 4 kap. 12 § i lagförslaget.
137 Räddningsverket och Boverket, Säkerhetshöjande åtgärder i detaljplaner – Vägledningsrapport, 2006, s. 46 ff.
138 Se även sammanställning av rapporten i Boverkets rapport – Bygg för morgondagens klimat, maj 2009, s. 46 ff.

kap. 3 §, 5 kap. 7 § 6 p., 5 kap. 7 § 2 och 4 pp. PBL.

- **Markbeläggning** (till skydd mot översvämning) innebär att marken förses med en viss ytbeläggning; 5 kap. 3 §, 5 kap. 7 § 6 p., 5 kap. 7 § 4 p. PBL.
- **Bassäng/kassun/invallning** (till skydd mot översvämning) innebär att en bassäng, kassun eller ett magasin i mark anordnas för att samla upp utsläpp eller stora vattenflöden; 5 kap. 7 § 11 p PBL.
- **Dike** (till skydd mot översvämning) innebär att ett dike anordnas för att samla upp utsläpp eller dagvatten; 5 kap. 3 § resp. 5 kap. 7 § 4 och 6 pp PBL.
- **Erosionsskydd** (till skydd mot ras, skred och erosion) kan utföras med t.ex. naturmaterial, gabioner, betongmadrasser samt fiberdukar i kombination med krossmaterial eller växtetablering; 5 kap. 3 § och 5 kap. 7 § 6p. PBL.
- **Stödfyllning** (till skydd mot ras, skred och erosion) innebär att topografin ändras genom att stabiliserande fyllning läggs ut i anslutning till släntfot; 5 kap. 7 § 5 p. PBL.
- **Avschaktning** (till skydd mot ras, skred och erosion) innebär att topografin ändras genom avschaktning av släntkrön; 5 kap. 7 § 5 p. PBL.
- **Avlastning/begränsad ytlast** (till skydd mot ras och skred) innebär att man vid planeringen beaktar att den totala belastningen, dvs. belastning från färdiga byggnader och belastning från den verksamhet som kan komma att bedrivas på kvartersmarken, inte överskrider vad som kan tillåtas med hänsyn till stabiliteten; 5 kap. 7 § 4 p. PBL.
- **Skyddsavstånd** (till skydd mot ras, skred, erosion, översvämning och brand) innebär att skyddsobjekt inte får placeras inom ett visst avstånd från en riskkälla; 5 kap. 3 §, 5 kap. 7 § 2 p. och 5 kap. 7 § 4 p. PBL.
- **Vall** (till skydd mot ras och översvämning) innebär att jordmassor placeras så att en vall bildas som en fysisk barriär mellan ett risk- och skyddsobjekt; 5 kap. 7 § 11 p. PBL.

Boverket lyfter i en senare rapport fram problematiken kring att många detaljplaner innehåller planbestämmelser som saknar stöd i PBL. Enligt rapporten finns det en risk för att sådana bestämmelser riskerar att betraktas som en ”nullitet”, dvs. vara utan verkan. Exempel på planbestämmelser som saknar stöd i PBL anges vara att översvämningsskydd ska anordnas på nya byggnader och att strandkanter ska vara erosionsskyddade före utbyggnad i syfte att skydda åkanter mot erosion och inte försämra stabiliteten. Boverket konstaterar att kommunen ändå kan förmedla motsvarande information genom att använda genomförande- och planbeskrivningar för att mer ingående beskriva hur bebyggelsen ska utformas och anpassas till rådande och kommande förhållanden.[139]

Bygglov

Genom praxis[140] har det klarlagts att kommunen i vissa fall har ett övergripande ansvar för markförhållandena även vid handläggning av bygglovsärenden. Det har ansetts vara kommunen som bäst känner till markförutsättningarna och som därför ska beakta dessa i plan- och bygglovsprövningar. Brist att göra detta kan generera skadeståndsansvar (frågan om skadeståndsskyldighet utvecklas närmare i avsnitt 7.3.2).

Det kan noteras att det i jordskredspropositionen[141] konstateras att kommunen genom planlagstiftningen har ansvar för att ny bebyggelse inte kommer till stånd inom olämpliga områden. Vidare konstateras att det inte föreligger något ansvar enligt byggnadslagstiftningen för att grundförhållandena för befintlig bebyggelse är stabila och det konstateras att befintlig lagstiftning inte sörjer för att det kommer till stånd geotekniska undersökningar inom områden med befintlig bebyggelse. Det är därmed den enskilde fastighetsägaren som får avgöra om sådan utredning ska genomföras. Vidare

139 Boverket, Bygg för morgondagens klimat. Anpassning av planering och byggande, 2009, s. 43 f.
140 NJA 1984 s. 340 I-III.
141 Prop 1985/86:150, bil 3 s. 3 f.

noteras dock att det i jordskredspropositionen också anges att kommunerna är bäst lämpade att ombesörja att detaljerade undersökningar kommer till stånd inom områden med befintlig bebyggelse. Befogenhet anges finnas för kommunerna att genomföra detaljerade undersökningar. Enligt föredragande i jordskredspropositionen (statsrådet Hulterström) får det ankomma på kommunerna att inom ramen för den kommunala självstyrelsen pröva om detaljerade undersökningar bör komma till stånd. Föredraganden var av den meningen att kommunens ansvar för sina invånare kommer att medföra att detaljerade undersökningar kommer till stånd i den utsträckning som framstår som motiverat.[142]

Om det uppkommer fråga om osäkerhet om markförhållandena vid hanteringen av bygglovsärendet blir frågan vem som ska svara för utredningar. Om kommunen befarar att ett planlagt område inte längre är lämpligt för bebyggelse bör kommunen, enligt vad Skredkommissionen redogör för, överväga att ompröva planbeslutet. Genom att kommunen tar fram geotekniska utredningar kan kommunen få svar på om och eventuellt hur marken kan byggas.[143] Om däremot kommunen, trots viss indikation på att markförhållandena är besvärliga i något avseende, gör bedömningen att marken kan bebyggas till rimliga kostnader behöver enligt Skredkommissionen planen inte omprövas. Så länge marken anses lämplig för bebyggelse är det byggherren och inte kommunen som har ansvaret för att ta fram (och därmed också bekosta) utredningar.[144] Det noteras att byggherren enligt 9 kap. 1 § PBL ska se till att arbetena utförs enligt PBL och föreskrifter och beslut enligt PBL samt ska se till att kontroll och provning utförs i tillräcklig omfattning.

Därutöver konstateras att Klimat- och sårbarhetsutredningen föreslår en ny paragraf, 8 kap 28 a §, till PBL. Förslaget innebär att det införs en särskild preskriptionstid för fordringar på kommunen till följd av naturolyckor. Enligt författningskommentaren är syftet att motivera kommunerna att ta ett långsiktigt ansvar för den fysiska planeringen med hänsyn till ökade naturrisker i ett förändrat klimat. I naturolyckor inkluderas i det sammanhanget översvämningar, ras, skred och erosion.[145] Enligt förslaget ska fastighetsägares fordran om ersättning enligt skadeståndslagen för skada till följd av att kommunen vid beslut enligt PBL inte tillräckligt beaktat risker för översvämningar, ras, skred och erosion, preskriberas 20 år efter tillkomsten om inte preskriptionen bryts dessförinnan. Regeringen delar i Klimatpropositionen däremot inte bedömningen om att en förlängd preskriptionstid är motiverad utan anger att frågan behöver föregås av en djupare rättslig analys.[146] Ingen ny paragraf har heller förts in i förslaget till ny PBL.[147]

Information

Slutligen noteras att kommunen har en allmän service- och informationsskyldighet i enlighet med 11 kap. 1 § PBL. Boverket har konstaterat att det är viktigt att kommuner inom ramen för det ansvaret vidareförmedlar information och kunskap om t.ex. klimatfrågor mellan de olika planskedena och till lov- och bygganmälansskedena.[148]

4.4.5. Sammanfattande kommentar

Ansvaret för skydd av egendom ligger först och främst på egendomens ägare eller dennes försäkringsgivare, vilket redogörs för nedan. Fastighetsägarna/egendomens ägare bör därför ha ett intresse av att förebyggande åtgärder vidtas och därmed också vara benägna att bidra till finansieringen av kostnaderna för dessa.

Det kan vara en kommunal angelägenhet enligt kommunallagen att vidta förebyggande åtgärder

142 Jfr. Svenska kommunförbundets minirapport ovan, avsnitt 4.4.3.
143 Skredkommissionen s. 15.
144 Jfr. Skredkommissionen s. 15 ff.

145 Se SOU 2007:60 s. 669 f.
146 Prop. 2008/09:162 s. 193.
147 Miljödepartementet, Remiss om lagtexten för en ny plan- och bygglag samt en ändring i anläggningslagen (1973:1149).
148 Boverket, Bygg för morgondagens klimat. Anpassning av planering och byggande, 2009, s. 23.

inom områden där risk för naturolyckor föreligger. Kommunen har således möjlighet att med stöd av kommunallagen vidta åtgärder, så länge åtgärderna inte utförs i strid med den kommunala likställighetsprincipen. Det är dock ytterst tveksamt om kommunen kan anses ha en skyldighet att vidta konkreta förebyggande åtgärder enbart med stöd av kommunallagen. Om kommunen väljer att vidta åtgärder minskar även den enskilde fastighetsägarens/egendomsinnehavarens incitament att göra något.

Kommunens ansvar enligt LSO för att förebygga andra olyckor än brand är att verka för att åstadkomma skydd mot sådana olyckor. Detta ska ske genom samarbete, framtagande av handlingsplan samt att genom rådgivning, information och på andra sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter. Kommunen har inget självständigt ansvar att vidta mer konkreta förebyggande åtgärder.

Inom PBL:s område kommer kommunens ansvar för förebyggande åtgärder främst till uttryck i att risk för olyckor, översvämning och erosion ska beaktas vid planläggning och bygglovsprövning.

Något direkt ”drivningsansvar” finns således inte för kommunen när det gäller förebyggande åtgärder, även om det redan här bör observeras att försumlighet vid planläggning eller bygglovshantering kan generera skadeståndsansvar.

4.5. Fastighetsägare

4.5.1. Grannelagsrätt

Enligt jordabalkens[149] grannelagsrätt (bl.a. 3 kap. 1 §) ansvarar fastighetsägare vid nyttjandet och annan som nyttjar fastighet för att skälig hänsyn tas till omgivningen. Ansvaret är mycket tydligt definierat i de fall då en fastighetsägare genom aktivt handlande, exempelvis grävning, orsakar skada på sin omgivning. Vidare stadgas att om en byggnad eller annan anläggning på en fastighet riskerar att skada annan fastighet är den första fastighetsägaren skyldig att bekosta skyddsåtgärder. Ansvaret omfattar inte endast ett positivt handlande utan även underlåtenhet att handla kan innefatta ett åsidosättande av grannelagsrättsliga förpliktelser. Vad som i sådant hänseende kan krävas av en fastighetsägare eller annan brukare av en fastighet måste avgöras efter vad som enligt ett objektivt bedömande framstår som skäligt med hänsyn till omständigheterna.

Vad som ska anses som skäliga åtgärder med stöd av grannelagsrätten har prövats av Svea hovrätt[150]. I målet bedömdes om det skulle vara skäligt för en fastighetsägare (i förevarande fall en kommun), som insåg att risk för skred förelåg, att (oberoende av nyttjande av fastigheten) undersöka markstabiliteten och vidta åtgärder för att förebygga skredet. Hovrätten bedömde att gällande rätt inte kan anses innefatta någon allmän grannelagsrättslig skyldighet för fastighetsägaren att vidta stabiliseringsarbeten. Motsvarande gäller också skyldighet att fortlöpande bevaka och kontrollera stabiliteten i slänten. Något krav på att undersöka markstabiliteten får därför till följd av domen inte anses omfattas av fastighetsägares skyldighet.

Det bör i detta sammanhang noteras att Skredkommissionen anser att risk för ras och skred bedöms som ett grannelagsrättsligt problem som kan innebära betydande olägenhet för omgivningen samtidigt som risken för olycksfall är stor.[151] Det framgår dock inte vilka åtgärder Skredkommissionen anser är skäliga.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Svea Hovrätts dom innebär att grannelagsrätten inte blir nämnvärt användbar för att komma åt underlåtenhet att undersöka eller vidta stabiliserande åtgärder för att förekomma naturolyckor.

149 SFS 1970:994.

150 Svea Hovrätts dom 2002-11-12 i mål nr T 7456-01.
151 Skredkommissionen, s. 25.

4.5.2. Ordningslagen

Jordabalkens bestämmelser enligt ovan tar sikte på att skydda näraliggande fastigheter. I 3 kap. 4 § ordningslagen[152] regleras fastighetsägares skyldigheter att tillse att allmänheten (såsom förbipasserande) inte skadas vid arbete på enskild fastighet. Även denna bestämmelse riktar sig i huvudsak mot situationer då fastighetsägaren vidtar aktiva åtgärder på sin fastighet såsom grävning, schaktning etc. Bestämmelsen reglerar även situationen då snö- och is på tak etc. riskerar att skada allmänheten.

4.5.3. Plan- och bygglagen

3 kap. 17 §

Det anges i PBL att tomter ska anordnas så att risk för olycksfall inte uppkommer samt att tomter ska hållas i vårdat skick och skötas så att risk för olycksfall begränsas. Detta ansvar åligger fastighetsägaren. Den kommunala nämnden kan förelägga den enskilda fastighetsägaren att vidta åtgärder så att olägenheter inte uppkommer i omgivningen.[153]

Ett föreläggande bör enligt lagstiftningens ordalydelse - tomter skall skötas så att betydande olägenheter för omgivningen och trafiken inte uppkommer och så att risken för olycksfall begränsas - kunna användas för att fastighetsägaren ska vidta förebyggande åtgärder för ras, skred, erosion eller översvämning (övriga naturolyckor bedöms inte vara relevanta). Om en fastighet är belägen på sådant sätt att det finns stor risk för sådan skada bör det anses föreligga en risk för olycksfall/betydande olägenheter för omgivningen. Det bör dock observeras att det i förarbetena till 3 kap. 17 §, som exempel på betydande olägenheter, bl.a. anges att vegetationen inte får tillåtas växa så högt att den i oacceptabel grad skuggar grannens tomt samt att det kan ställas krav på skyddsplantering. Även i själva bestämmelsen 3 kap. 17 § (3 men.) PBL anges att byggnadsnämnden kan besluta just att plantering skall utföras och att befintlig växtlighet skall bevaras. Det är således åtgärder av mindre ingripande karaktär - inte åtgärder till skydd för naturolyckor - som tycks vara syftet med bestämmelsen. Bestämmelsen har dock, såvitt kunnat utrönas, inte prövats självständigt i praxis. I en av kommentarerna till PBL[154] exemplifieras åtgärder som kan föreläggas enligt 10 kap. 15 § PBL med följande: underhåll av byggnader och tomter enligt 3 kap. 13 § respektive 17 § samt plantering på tomt enligt 3 kap. 17 § 1 st.

Skredkommissionen konstaterar[155] att risk för ras och skred bedöms som ett grannelagsrättsligt problem som kan innebära betydande olägenhet för omgivningen samtidigt som risken för olycksfall är stor. Kommunen bör därför enligt Skredkommissionen, såvitt får förstås med stöd av PBL, kunna ställa krav på förebyggande åtgärder.

Sammanfattningsvis finns det således stöd i ordalydelsen i 3 kap. 17 § PBL för att med stöd av PBL ställa krav på förebyggande åtgärder beträffande relevanta naturolyckor. Denna tolkning stöds också av vad Skredkommissionen framför i sin rapport. Av vad som framgår av förarbetena till lagtexten framgår dock att avsikten med bestämmelserna närmast varit mindre åtgärder och inte mer omfattande förebyggande åtgärder. Eftersom bestämmelsen inte självständigt blivit prövad av domstol finns det ingen praxis att tillgå.

9 kap. 1 §

Fastighetsägaren kan ha ett ansvar i egenskap av byggherre. Med byggherre förstås den som för egen räkning utför eller låter utföra byggnads-, rivnings- eller ändringsarbeten (9 kap. 1 § PBL).

Så länge marken anses lämplig för bebyggelse är det byggherren och inte kommunen som

152 SFS 1993:1617.
153 3 kap. 15-17 §§ samt 10 kap. 14-15 §§.
154 P. Rosén, Kommentaren till 10 kap. 15 § PBL i Karnov.
155 Skredkommissionen, s. 25.

har ansvaret för att ta fram (och därmed också bekosta) utredningar.[156] Byggherren ska enligt 9 kap. 1 § PBL se till att arbetena utförs enligt PBL och föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av PBL samt se till att kontroll och provning utförs i tillräcklig omfattning.

Byggherren är vidare ansvarig för att byggnadsverk och byggprodukter uppfyller de tekniska egenskapskraven så som de anges i lagen[157] och förordningen[158] om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk. I samband med att den nya nämnda lagen trädde i kraft fråntogs byggnadsnämnden sin möjlighet att förhandspröva byggärenden och nämnden ålades istället ett renodlat tillsynsansvar.[159] Byggherren är i enlighet med 2 § ovan angiven förordning skyldig att se till att byggnader är projekterade och utförda så att den påverkan de sannolikt utsätts för under bygg- och bruksskedet inte leder till att byggnaden rasar eller får oacceptabla deformationer. Boverket konstaterar i sin rapport från maj 2009 att byggherren därmed bör beakta risker för kommande klimatförändringar vid projektering och utförande.[160]

Om det vid planläggning eller i tillståndsbeslut enligt PBL tillåtits bebyggelse på mark som från klimatsynpunkt är mindre lämplig eller direkt olämplig, och länsstyrelsen inte ingripit mot detta inom ramen för den statliga kontrollen enligt 12 kap. PBL, anger Boverket att de tekniska egenskapskraven i viss utsträckning kan fungera som en kompenserande fallskärm.[161] Vidare kan noteras att det i förslaget till ny PBL föreslås att bestämmelserna i lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk återförs till PBL i syfte att tydliggöra kopplingen mellan bestämmelserna. Enligt förslaget bör en bedömning avseende vissa av de krav som idag finns i lagen om tekniska egenskapskrav göras så tidigt som möjligt, redan vid bygglovsprövningen.[162]

4.6. Verksamhetsutövare/annan enskild

Ansvar för skydd av egendom ligger först och främst på den enskilde.[163] Den enskilde kan vara antingen fastighetsägaren som ansvarar för sin fastighet, verksamhetsutövaren som ansvarar för sin verksamhet eller annan fysisk eller juridisk person som ansvarar för sin egendom. Fastighetsägarens ansvar har redogjorts för ovan. Därutöver kan såvitt gäller verksamhetsutövare tilläggas att en verksamhetsutövare svarar för att bedriva sin verksamhet enligt lagar och tillstånd. Under vissa förutsättningar kan skadeståndsskyldighet uppkomma. Detta redogörs för nedan i avsnitt 7.3.

I sammanhanget är givetvis centralt vad som förstås med begreppet verksamhetsutövare. Vem eller vilka som ska anses som verksamhetsutövare är omdiskuterat, eftersom miljöbalken saknar en definition av begreppet.

För att någon ska anses som verksamhetsutövare i miljöbalkens mening krävs det inte att en person eller ett bolag handlat aktivt. Även passiva åtgärder faller in under begreppet. Därmed är det tillräckligt t.ex. att en person förvarar ett läckande oljekärl på sin fastighet för att denne ska anses vara verksamhetsutövare. I en dom från 2005 klargjorde Miljööverdomstolen att vem som är att anse som verksamhetsutövare måste avgöras mot bakgrund av förhållandena i det enskilda fallet. Stor vikt ska läggas vid om vederbörande har den faktiska och rättsliga möjligheten att kontrollera verksamheten.[164]

156 Jfr. Skredkommissionen s. 15 ff.
157 SFS 1994:847.
158 SFS 1994:215.
159 Prop. 1993/94:178 s. 62 samt 9 kap. 1 § och 3 kap. 3 § PBL.
160 Boverket, Bygg för morgondagens klimat, 2009, s. 52.
161 Boverket, Bygg för morgondagens klimat, 2009, s. 25.
162 Miljödepartementet, Remiss om lagtexten för en ny plan- och bygglag samt en ändring i anläggningslagen (1973:1149), s.6 f. samt kap. 8 i lagförslaget.
163 SOU 2007:60 s. 618 samt avsnitt 4.1 ovan.
164 MÖD 2005:64.

5. Ansvar vid naturolycka

5.1. Staten

5.1.1. Inledning

På sätt redogjorts för ovan (avsnitt 4.2.5) finns ingen reglerad skyldighet för staten i sin egenskap av just stat att vidta förebyggande åtgärder beträffande naturolyckor frånsett ersättningsansvar enligt LXOH (se avsnitt 6.2.4 nedan). Vid inträffad naturolycka (eller när statlig räddningstjänst föreligger, se nedan samt avsnitt 5.2.5 in fine) föreligger möjligheter att besluta enligt PBL samt vissa skyldigheter respektive möjligheter enligt LSO. Dessutom finns reglering om krisberedskap i förordningen med instruktion för Regeringskansliet.

Skyldighet att ersätta kommuner i vissa fall enligt LSO redogörs för nedan i avsnitt 6.3.

5.1.2. Förordning med instruktion för Regeringskansliet

Den nationella krishanteringsfunktionen i Regeringskansliet har tidigare beskrivits i avsnitt 4.2.4. Regeringen har i propositionen Stärkt krisberedskap - för säkerhets skull uttalat att vid kriser bör funktionen kunna larma, initiera arbetet, stödja beslutsfattare och samordna beslutsunderlag för regeringen samt ansvara för att samordna Regeringskansliets krishanteringsarbete.[165]

5.1.3. Plan- och bygglagen

Regeringen har enligt 16 kap. 3 § PBL möjlighet att meddela tidsbegränsade undantag från flera bestämmelser om planering och byggande. Av nämnda bestämmelse framgår att den är tillämplig när det inträffat en naturhändelse med synnerligen omfattande negativa effekter på miljön eller egendom och om det behövs för att åtgärder som är nödvändiga till följd av händelsen snabbt ska kunna vidtas. Med uttrycket naturhändelse avses en situation som är orsakad av naturen och som inträffar vid ett specifikt tillfälle. Det kan röra sig om stormar, översvämningar, jordskred eller liknande.[166]

5.1.4. Lagen om skydd mot olyckor

Merparten av den räddningstjänst som utförs i Sverige ansvarar kommunen för. Staten har emellertid enligt 4 kap. LSO ansvar för där angiven räddningstjänst. Statlig räddningstjänst omfattar

- fjällräddningstjänst (polismyndigheterna i Dalarna, Jämtlands län, Västerbottens län och Norrbotten)
- flygräddningstjänst (Sjöfartsverket)
- sjöräddningstjänst (Sjöfartsverket)
- efterforskning av försvunna personer i andra fall (polismyndigheterna)

165 Prop. 2007/08:92 s. 14.

166 Prop. 2004/05:106 s. 9.

- miljöräddningstjänst till sjöss (Kustbevakningen) och
- räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen (länsstyrelsen).

Den nuvarande geografiska gränsen för statens respektive kommunernas ansvarsområden har bestämts med utgångspunkt från att kommunerna anses ha de bästa förutsättningarna för att leda och utföra räddningsinsatser då det gäller olyckor som t.ex. har inträffat i hamnar, mindre sjöar och vattendrag. Vid olyckor till havs, i kustvattnen och i de större sjöarna har kommunernas praktiska möjligheter att ingripa ansetts mer begränsade, varför staten i stället fått ansvaret i enlighet med 4 kap. LSO.[167]

Ansvarig myndighet för räddningstjänsten utser enligt 4 kap. 9 § LSO en räddningsledare. En räddningsinsats är inte avslutad förrän räddningsledaren skriftligen fattar beslut om detta. När en räddningsinsats är avslutad skall räddningsledaren, om det är möjligt, underrätta ägaren eller nyttjanderättshavaren till den egendom som berörts av räddningsinsatsen om behovet av bevakning, restvärdeskydd, sanering och återställning. Behövs bevakning med hänsyn till risken för nya olyckor men kommer bevakningen inte till stånd, får räddningsledaren utföra bevakningen på ägarens eller nyttjanderättshavarens bekostnad, 4 kap. 7 § LSO.

Till statlig räddningstjänst hänförs också räddningsinsatser som görs enligt ovan beskrivna 4 kap. LSO när det gäller fjällräddning, flygräddning, sjöräddning och efterforskning av försvunna personer utan att det har inträffat någon olycka eller föreligger överhängande fara för en olycka, vilket följer av 1 kap. 2 § 2 st. LSO.

Den statliga räddningstjänsten bedöms kunna bli aktuell vid följder av naturolyckor; vilket inte behandlas i denna rapport.

I övrigt noteras att när det gäller omfattande räddningsinsatser får regeringen föreskriva eller i ett särskilt fall besluta att en länsstyrelse eller annan statlig myndighet får ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner, 4 kap. 10 § LSO.

167 Prop. 2002/03:119 s. 75 f.

5.2. Myndigheter

5.2.1. Förordningen om krisberedskap och höjd beredskap

Av 5 § Krisberedskapsförordningen framgår att om en krissituation berör en myndighets ansvarsområde följer en skyldighet för myndigheten att vidta de **åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna**. Vidare följer en skyldighet för myndigheterna **att samverka och stödja** varandra vid en sådan krissituation.

För att säkerställa en god krishanteringsförmåga vid centrala myndigheter ska särskilt utpekade myndigheter ha en **tjänsteman i beredskap (”TiB”)** samt vara skyldiga att så långt möjligt bistå ansvariga aktörer med information och resurser vid kriser.[168] Av 12 § Krisberedskapsförordningen framgår att MSB vid behov ska lämna förslag till Regeringskansliet på förändringar av vilka myndigheter som ska ha en TiB. Tjänstemannens uppgift är att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser.

TiB ska enligt beslut från regeringen[169]:

- vara lätt att kontakta för andra aktörer,
- ha hög tillgänglighet, ha beredskap dygnet runt och alla dagar på året, samt
- ha ett tydligt ansvar med befogenhet att vidta åtgärder och att i övrigt direkt kunna agera utifrån den egna myndighetens uppdrag.

Regeringen har beslutat[170] att följande av den här rapporten omfattande myndigheter den 1 januari 2008 respektive den 1 januari 2009 ska

168 Prop. 2005/06:133 s. 41.
169 Bilaga till regeringens beslut Fö2007/436/CIV, s. 2.
170 Bilaga till regeringens beslut Fö2007/436/CIV samt Fö2008/552/SSK.

ha inrättat en TiB[171]:

Krisberedskapsmyndigheten (1 januari 2008)[172],

Statens räddningsverk (1 januari 2008)[173],

Socialstyrelsen (1 januari 2008),

Livsmedelsverket (1 januari 2008),

Banverket (1 januari 2008),

Vägverket (1 januari 2008),

Affärsverket Svenska Kraftnät (1 januari 2008),

Lantmäteriet (1 januari 2009) samt

SMHI (1 januari 2009).

Vidare framgår av 13 § Krisberedskapsförordningen att MSB vid behov till Regeringskansliet ska lämna förslag på förändringar av vilka myndigheter som ska ha förmåga att, då en kris berör det egna ansvarsområdet eller medför behov av samverkan med annan myndighet, omgående kunna upprätta en **ledningsfunktion**.

Ledningsfunktionen ska enligt beslut från regeringen[174]:

- ha en god förmåga att vara verksam och agera genom att vara utbildad och övad för uppgiften,
- kunna samverka utifrån god kännedom om andra aktörers ansvar, organisation och arbetssätt,
- ha tillgång till nödvändiga stödresurser bl.a. i form av lokaler och sambandsutrustning, samt
- ha en god uthållighet och kunna verka under minst en veckas tid.

Nedanstående av den här rapporten omfattande myndigheter ska den 1 januari 2008 enligt beslut av regeringen[175] omgående kunna upprätta en ledningsfunktion:[176]

Krisberedskapsmyndigheten,[177] Statens räddningsverk[178],

Socialstyrelsen,

Livsmedelsverket,

Banverket,

Vägverket samt

Affärsverket svenska kraftnät.

Kostnaden för att inrätta och upprätthålla en TiB och en ledningsfunktion ska betalas av respektive myndighet.[179]

Länsstyrelsens skyldighet beträffande TiB och ledningsfunktion framgår direkt av instruktionen (se avsnitt 5.2.6 nedan).

5.2.2. Affärsverket Svenska Kraftnät

Svenska Kraftnät har det allmänna ansvaret enligt 5 § Krisberedskapsförordningen samt ska ha en TiB och omgående kunna upprätta en ledningsfunktion, på sätt redogjorts för ovan.

I krig eller när regeringen annars bestämmer ska Svenska Kraftnät enligt 4 § 1 st instruktionen i samverkan med övriga totalförsvarsmyndigheter tillgodose samhällets behov av elkraft genom att planera, leda och samordna elförsörjningens resurser. Detta bedöms kunna aktualiseras vid en naturolycka. Motsvarande gäller ansvaret för beredskapsplanering inom sitt verksamhetsområde under kris- eller krigsförhållande.

171 För god ordnings skull noteras att funktionerna enligt regeringens beslut Fö2007/436/CIV "*bör*" vara inrättade senast den 1 januari 2008. För funktionerna enligt regeringens beslut Fö2008/552/SSK anges att de "*ska*" vara inrättade den 1 januari 2009.
172 Det noteras att Krisberedskapsmyndigheten och Räddningsverket ersatts av MSB. Något formellt beslut där uppgiften att inrätta en TiB överförts till MSB har inte kunnat hittas.
173 Se noten ovan.
174 Bilaga till regeringens beslut Fö2007/436/CIV, s. 2.
175 Bilaga till regeringens beslut Fö2007/436/CIV.
176 För god ordnings skull noteras att funktionerna enligt regeringens beslut Fö2007/436/CIV "*bör*" vara inrättade senast den 1 januari 2008.
177 Det noteras att Krisberedskapsmyndigheten och Räddningsverket ersatts av MSB. Något formellt beslut där uppgiften att inrätta en ledningsfunktion överförts till MSB har inte kunnat hittas.
178 Se noten ovan.
179 Fö2008/552/SSK och Fö2007/436/CIV.

5.2.3. Banverket

Banverket har det allmänna ansvaret enligt 5 § Krisberedskapsförordningen samt ska ha en TiB och omgående kunna upprätta en ledningsfunktion, på sätt redogjorts för ovan.

5.2.4. Lantmäterimyndigheten

Lantmäterimyndigheten har det allmänna ansvaret enligt 5 § Krisberedskapsförordningen samt ska ha en TiB, på sätt redogjorts för ovan.

5.2.5. Livsmedelsverket

Livsmedelsverket har det allmänna ansvaret enligt 5 § Krisberedskapsförordningen samt ska ha en TiB och omgående kunna upprätta en ledningsfunktion, på sätt redogjorts för ovan.

5.2.6. Länsstyrelsen

Länsstyrelsen har det allmänna ansvaret enligt 5 § Krisberedskapsförordningen, samordnandeansvar enligt 7 § Krisberedskapsförordningen (se avsnitt 4.3.1 ovan) samt ska ha en TiB med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser som berör länet. Detta följer direkt av 53 § instruktionen.

Vid en allvarlig kris, som berör länet eller medför behov av samverkan med kommuner eller andra aktörer, ska länsstyrelsen vidare ha förmåga att omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för bl.a. samordning och information, 53 § instruktionen.

Som tidigare anförts i avsnitt 4.3.8 ska länsstyrelsen, såvitt avser krisberedskap, vara sammanhållande inom sitt geografiska område och inte bara före, utan även under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas, 54 § instruktionen. Länsstyrelsen ska även bl.a. särskilt ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid krissituationer.

Av 3 kap. 16 § 3 st. LSO framgår att i en situation då en räddningsinsats berör mer än en kommuns område ska länsstyrelsen bestämma vem som ska leda insatsen, om inte räddningsledarna från de berörda kommunerna själva har bestämt det.

Fordras omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst, får länsstyrelsen ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berörs av insatserna. Om räddningsinsatserna även innefattar statlig räddningstjänst, ska länsstyrelsen ansvara för att räddningsinsatserna samordnas vilket följer av 4 kap. 33 § förordningen[180] om skydd mot olyckor.

5.2.7. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

MSB har det allmänna ansvaret enligt 5 § Krisberedskapsförordningen samt ska ha en TiB samt omgående kunna upprätta en ledningsfunktion, på sätt redogjorts för ovan (om ansvaret för TiB och ledningsfunktion övergått från Krisberedskapsmyndigheten och Räddningsverket till MSB, se avsnitt 5.2.1 ovan) .

Som tidigare anförts i avsnitt 4.3.9 har MSB enligt 1 § instruktionen ansvar för frågor om bl.a. skydd mot olyckor och krisberedskap i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder såväl före, under som efter en olycka eller en kris.

Av 7 § instruktionen följer att MSB ska ha förmåga att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser. MSB ska även stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid kris och se till att berörda aktörer vid en kris får tillfälle att;

- samordna krishanteringsåtgärderna,
- samordna information till allmänhet och media,
- effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser och
- samordna stödet till centrala, regionala, och lokala organ i fråga om information och lägesbilder.

180 SFS 2003:789.

Vad gäller ansvar att stödja kan noteras att regeringen i propositionen Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull bl.a. anfört att det är viktigt att MSB upprätthåller en förmåga att kunna stödja samhällets aktörer under extrema väderhändelser. Den förmågan består av såväl organisatoriska, personella som materiella resurser.[181]

MSB ska därutöver ha förmåga att bistå Regeringskansliet med underlag och information i samband med allvarliga olyckor och kriser.

Det efterföljande arbetet innebär en skyldighet för MSB att, såväl områdesvis som på en övergripande samhällsnivå, följa upp och utvärdera krisberedskapen och bedöma om vidtagna åtgärder fått önskad effekt. MSB ska kunna göra en samlad bedömning av olycksutvecklingen och det säkerhetsarbete som är kopplat till denna. MSB ska se till att erfarenheter tas till vara från inträffade olyckor och kriser. Till stöd för detta ska MSB tillhandahålla tvärsektoriella och samlade bilder och bedömningar samt utveckla kompetens och metodik inom området som tillgodoser såväl nationella, regionala som lokala behov, 10-11 §§ instruktionen.

5.2.8. Sida

Sida har det allmänna ansvaret enligt 5 § Krisberedskapsförordningen.

Under generella villkor för anslagsposter under 1:1 (ramanslag för biståndsverksamhet), beträffande vilka insatser som i huvudsak ska belasta anslagsposterna Asien, Latinamerika, Afrika, Mellanöstern och Nordafrika samt Östeuropa och Centralasien, ODA-länder och i andra hand anslagsposten Humanitära insatser och konflikthantering, anges insatser för återuppbyggnad efter större naturkatastrofer. Det konstateras att anslagen gäller utgiftsområdet internationellt bistånd.

5.2.9. Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen har det allmänna ansvaret enligt 5 § Krisberedskapsförordningen.

Av regleringsbrevet för budgetåret 2009 avseende Skogsstyrelsen följer en möjlighet för Skogsstyrelsen att utbetala finansiellt stöd för lagring av stormfälld skog avseende stormen under 8-9 januari 2005. Stödet får lämnas i enlighet med 1 § förordningen om tillfälligt stöd för lagring av virke[182].

Det framgår vidare av regleringsbrevet att Skogsstyrelsen får lämna bidrag för anläggning av ny skog till fastighetsägare som drabbades av stormfällningen den 8-9 januari 2005. Stödet får lämnas i enlighet med 1 § förordningen om bidrag till anläggning av skog på områden med stormfälld skog[183].

Av regleringsbrevet kan vidare noteras Skogsstyrelsens pågående uppdrag om att övervaka skadeinsektspopulationen i de stormdrabbade områdena (södra Sverige).

5.2.10. SMHI

SMHI har det allmänna ansvaret enligt 5 § Krisberedskapsförordningen samt ska ha en TiB på sätt redogjorts för ovan.

Vidare kan noteras att SMHI ska svara för varningstjänster samt att ha beredskap och biträda berörda myndigheter vid allvarliga störningar i samhället. Detta är inte uttryckligt riktat mot naturolyckor, men uppgifterna kan aktualiseras vid naturolyckor. Avslutningsvis kan noteras att det får sägas vara oklart hur långt beredskaps- och biträdesskyldigheten sträcker sig.

5.2.11. Socialstyrelsen

Socialstyrelsen har det allmänna ansvaret enligt 5 § Krisberedskapsförordningen, ska ha en TiB samt omgående kunna upprätta en ledningsfunktion på sätt redogjorts för ovan.

5.2.12. Statens geotekniska institut

SGI har det allmänna ansvaret enligt 5 § Krisberedskapsförordningen. Därutöver kan näm-

181 Prop. 2007/08:92, s. 53.

182 SFS 2005:229.
183 SFS 2006:171.

nas uppgiften enligt instruktionen att bidra till att riskerna för ras och skred minskar och i det syftet bistå ansvariga instanser när ras eller skred har inträffat. Hur långt sistnämnda uppgift sträcker sig är oklart.

5.2.13. Vägverket

Vägverket har det allmänna ansvaret enligt 5 § Krisberedskapsförordningen samt ska ha en TiB och omgående kunna upprätta en ledningsfunktion på sätt redogjorts för ovan.

Det föreligger enligt i regleringsbrevet för budgetåret 2009 avseende Vägverket refererade beslut en skyldighet för Vägverket att tillsammans med Skogsstyrelsen åtgärda de körskador som uppkommit till följd av Stormen Gudrun i början av 2005.

5.2.14. Övriga myndigheter

För övriga myndigheter; Boverket, Energimyndigheten, Naturvårdsverket och SGU finns – utöver det allmänna ansvaret enligt 5 § Krisberedskapsförordningen – ingen specifik uppgift tilldelad varken i instruktion eller regleringsbrev. SKL har inte något ansvar (dock kan nämnas eget åtagande att verka för att ett system införs som innebär att dess medlemmar får statlig ekonomisk ersättning vid en katastrof eller kris).

5.3. Kommun

5.3.1. Lagen om skydd mot olyckor

Enligt 3 kap. 7 § LSO är det kommunen som ansvarar för räddningstjänsten inom kommunen. Av 1 kap. 2 § samma lag framgår att med räddningstjänst avses i lagen de räddningsinsatser som staten eller kommunen ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att förhindra och begränsa skador på människor, egendom och miljö. Kommunen ansvarar 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.

Med ”olyckshändelser” avses enligt förarbetena 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 olyckshändelser räknas också händelser som beror på människors handlande eller underlåtenhet att handla. Detta gäller oberoende om handlingen eller underlåtenheten är uppsåtlig eller inte. Som exempel på olyckshändelser nämns i förarbetena **bränder, explosioner, skred, ras, översvämningar, oväder och utflöden av skadliga ämnen**.[184] Kravet på att det ska vara fråga om en plötsligt inträffad händelse innebär att långsamma eller ständigt pågående skeenden såsom jorderosioner inte räknas som olyckshändelser. Sådana skeenden kan emellertid orsaka något som inträffar plötsligt och som medför skada, t.ex. att en sättningsskadad byggnad rasar eller att en erosion förorsakar ett jordskred. Sådana händelser kan betraktas som olyckor.[185] **Erosion** som sådan, vilket i denna rapport definieras som naturolycka, är mao. inte en olycka enligt LSO. Övriga i rapporten omfattade naturolyckor bedöms uppfylla kriterierna. Däremot kan i sammanhanget noteras att erosion skulle kunna vara en extraordinär händelse enligt LXOH.[186] Vad gäller **översvämning** får vidare noteras att översvämning som ovan nämnts finns med som exempel på olyckshändelser i förarbetena. Sett tillsammans med kravet på att det ska vara fråga om en plötsligt inträffad händelse skulle dock en översvämning som inte är resultatet av en plötsligt inträffad händelse kunna anses inte vara en olycka enligt LSO. Detta framfördes av regeringen i samband med att begreppen erosion och översvämning infördes i 2 kap. 3 § PBL. Regeringen angav i samband därmed att översvämningar och erosion som inte är resultatet av en plötsligt inträffad händelse inte betraktas som olyckor enligt LSO.[187]

184 Prop. 1985/86:170, s. 62 och prop. 2002/03:119, s. 101.
185 Prop. 1985/86:170, s. 62 och prop. 2002/03:119, s. 68.
186 Jfr. avsnitt 5.3.5 nedan.
187 Prop. 2006/07:122, s. 35.

Om olyckshändelsen inte redan har inträffat måste det föreligga en överhängande fara för att den inträffar. Begreppet ”**överhängande fara**” fanns även i den gamla räddningstjänstlagen[188]. I propositionen[189] till nämnda lag beskrevs överhängande fara för olyckshändelse med olycka som kan befaras vara ”**omedelbart förestående**”. I propositionen till LSO beträffande när en fara för olyckshändelse är överhängande anges detta – utifrån hänvisning till vad försvarsutskottet anfört i sitt utlåtande över propositionen med förslag till tidigare räddningstjänstlagen – innebära både hög risk för att olyckshändelsen inträffar och stor sannolikhet för att den inträffar ”**nära i tiden**”.[190] Begreppet ”nära i tiden” framhölls dock inte i propositionen till räddningstjänstlagen. Om användandet av ”nära i tiden” i propositionen till LSO, till skillnad från vad som anges i propositionen till räddningstjänstlagen är avsiktlig förefaller oklart. Någon ändring i sak mellan räddningstjänstlagen och LSO tycks såvitt får förstås dock inte vara avsedd.[191] Rent begreppsmässigt kan emellertid ”nära i tiden” anses ligga längre ifrån den tidpunkt då en olycka inträffar än vad ”omedelbart förestående” gör.

Vidare kan konstateras att det i förarbetena till LSO anges att ett allmänt ansvar för att räddningsingripanden kommer till stånd i alla de fall då det föreligger fara för olyckshändelser skulle föra alltför långt.[192] I sammanhanget kan noteras att dåvarande Svenska kommunförbundet har i en rapport från 1998 – utifrån den gamla räddningstjänstlagen – kommenterat att för att något ska anses vara omedelbart förestående räcker det t.ex. inte med en beräkning som visar att en slänt är instabil. Det krävs också påtagliga tecken på att stabiliteten håller på att försämras.[193]

Lagens syfte är att det allmänna ska hålla en organisation som kan gripa in när den enskilde inte själv eller med anlitande av någon annan kan klara av en olyckssituation. Det allmänna ska ingripa när det framstår som rimligt att detta svarar för de åtgärder som behövs för att avvärja eller begränsa en olycka. Med hänsyn till räddningstjänstbegreppets betydelse för ansvarsfördelningen mellan olika samhällsorgan samt mellan samhällsorganen och enskilda, de ekonomiska konsekvenserna för det allmänna och de långtgående befogenheter som är förknippade med begreppet är det enligt förarbetena av stor vikt att de myndigheter som enligt lagen har att företa ingripanden gör en omsorgsfull bedömning beträffande vilka åtgärder som faller inom ramen för räddningstjänst och vilka som inte gör det.[194]

En räddningsinsats är avslutad när den som leder insatsen (räddningsledaren) fattar beslut om detta. Beslutet skall redovisas i skriftlig form. När en räddningsinsats är avslutad ska ägaren eller nyttjanderättsinnehavaren till den egendom som räddningsinsatsen har avsett underrättas om behovet av bl.a. bevakning, sanering och återställande enligt 3 kap. 9 § LSO.[195] Om bevakning behövs med hänsyn till risken för nya olyckor, men ingen bevakning kommer till stånd får räddningsledaren utföra bevakningen på ägarens eller nyttjanderättsinnehavarens bekostnad.

Vidare följer av 3 kap. 10 § LSO att när en räddningsinsats är avslutad ska kommunen se till att olyckan undersöks för att i skälig omfattning klarlägga orsakerna till olyckan, olycksförloppet och hur insatsen har genomförts.

5.3.2. Socialt ansvar

Vid räddningsinsats kan kommunen ha en skyldighet att hjälpa till enligt socialtjänstlagen

188 SFS 1986:1102.
189 Prop. 1985/86:170 s. 65.
190 Prop. 2002/03:119, s. 69.
191 Jfr. prop. 2002/03:119, s. 101.
192 Prop. 2002/03:119, s. 69.
193 Svenska Kommunförbundets minirapport 24 från april 1998, s 7.

194 Prop. 2002/03:119, s. 69.
195 Det får noteras att frågan om tillsyn och myndighets möjlighet att enligt 26 kap. miljöbalken ingripa för att med stöd av miljöbalken förelägga verksamhetsutövare att vidta återställningsåtgärder inte behandlas av denna rapport.

om behov föreligger. Hjälp kan t.ex. utgå för boende, livsmedel och kläder till de nödställda.

Den som med stöd av 6 kap. 2 § LSO har beslutat om avspärrning eller utrymning vid en räddningsinsats ska i skälig omfattning hjälpa till med att ordna uppehälle för dem som till följd av åtgärden har behov av det, se 6 kap. 4 § LSO. Bestämmelsen innebär emellertid enligt förarbetena enbart en anmaning att hjälpa till, inte att staten eller kommunen inom ramen för räddningstjänsten har ett eget ansvar för att ordna uppehälle.[196]

5.3.3. Sammanfattning av ansvaret vid en räddningsinsats

Vid en räddningsinsats har den kommunala räddningstjänsten ett långtgående ansvar och långtgående befogenheter.

Definitionen av när en räddningsinsats föreligger är dock snäv. Antingen ska en olyckshändelse ha inträffat eller så ska det föreligga överhängande fara för att den inträffar. Detta innebär både hög risk för att olyckshändelsen inträffar och stor sannolikhet för att den inträffar nära i tiden. Sammanfattningsvis kan konstateras att begreppet räddningstjänst är restriktivt och föranleder åtgärd endast i relativt akuta situationer.

5.3.4. Informationsskyldighet

I LSO anges[197] att kommunen och de statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänsten ska se till att allmänheten informeras om vilken förmåga som finns för att genomföra räddningsinsatser. Detta kan t.ex. ske genom att handlingsprogrammen för räddningstjänst (se 3 kap. 8 §) tillkännages.[198] Vidare ska dessa lämna upplysning om hur varning och information till allmänheten sker vid allvarliga olyckor. Skyldigheten att informera kan fullgöras på olika sätt. Upplysningar kan t.ex. lämnas på en kommuns eller en statlig myndighets hemsida på Internet, genom annonser i dagspress, genom informationsblad eller genom anslag på kommunernas anslagstavlor.[199]

5.3.5. Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Extraordinär händelse enligt 1 kap. 4 § LXOH är 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.

Definitionen överensstämmer med den som fanns i den tidigare gällande lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. I förarbetena till den äldre lagen ges som exempel på händelser att ett tåg med farlig last spårar ur eller ett stort snöoväder skapar svåra trafikproblem. En omfattande naturolycka skulle således, beroende på omständigheterna, kunna komma att bedömas som en extraordinär händelse i lagens mening. Det kan i sammanhanget noteras att Översynsutredningen i sitt slutbetänkande med extraordinära händelser, vilka föreslås omfattas av utredningens föreslagna ersättningssystem, avser laviner, stormar och tornados, skogsbränder, jordbävningar, vulkanutbrott, ras, skred, erosion, dammbrott, översvämningar, flodvågor, torka och värmeböljor. I stormar inkluderar Översynsutredningen snöstormar och ymniga snöfall.[200] Däremot kan noteras att Översynsutredningen inte listat extrem nederbörd som extraordinär händelse.

Kommuner och landsting ska enligt LXOH analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive landstinget och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en **risk- och sårbarhetsanalys**. Kommuner och landsting ska vidare, med beaktande av risk- och sårbar-

196 Prop. 2002/03:119, s. 120.
197 LSO 1 kap. 7 §.
198 Prop. 2002/03:119, s. 103.
199 Prop. 2002/03:119, s. 103.
200 Ds 2007:51 s. 18.

hetsanalysen, för varje ny mandatperiod **fastställa en plan** för hur de ska hantera extraordinära händelser.[201] I kommuner och landsting ska det finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid (**krisledningsnämnd**).[202]

Det följer av 2 kap. 4 § LXOH att krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen eller landstinget i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning. Bestämmelsen innebär att krisledningsnämnden får överta uppgifter inom olika verksamhetsområden från andra nämnder inom de ramar som kommunfullmäktige har beslutat. Med begreppet verksamhetsområde avses i likhet med 3 kap. 4 § kommunallagen både nämndernas geografiska område och de sakområden de skall ansvara för. Om en krisledningsnämnd övertar ett verksamhetsområde eller del därav följer därför automatiskt nämndens beslutanderätt och det verksamhetsansvar som hör till området.[203] Ordföranden i krisledningsnämnden bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden ska träda i funktion och beslutar i sådana fall att så ska ske.[204]

Kommuner ska inom sitt geografiska område (s.k. geografiskt områdesansvar) i fråga om extraordinära händelser i fredstid verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet, att de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas samt att informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas.[205]

Kommuner ska hålla länsstyrelsen informerad och landsting ska hålla Socialstyrelsen och MSB informerade om vilka åtgärder som vidtagits enligt 2 kap. LXOH och hur åtgärderna påverkat krisberedskapsläget. Kommunen ska vid en extraordinär händelse i fredstid ge länsstyrelsen lägesrapporter och information om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen samt om vidtagna och planerade åtgärder. Landsting ska tillställa motsvarande material till Socialstyrelsen och länsstyrelsen.[206]

5.3.6. Förhållandet mellan lagen om skydd mot olyckor och lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Bestämmelserna i LSO och bestämmelserna i LXOH kan och ska enligt Myndighetsutredningen tillämpas **oberoende av varandra**. Det innebär att om kriterierna för skyldigheten att göra en kommunal räddningsinsats enligt LSO är uppfyllda ska en sådan göras. Samtidigt kan en ordförande i en krisledningsnämnd besluta att en extraordinär händelse inträffat och att därmed förutsättningar föreligger för att aktivera nämnden och för att överta visst kommunalt beslutsfattande, 2 kap. 3 § LXOH.[207]

En olycka i LSO är en händelse som ställer krav på räddningstjänst med särskilda bestämmelser om ledning och om befogenheter som bara kan utövas i samband med den verksamheten. Begreppet extraordinär händelse i LXOH avser däremot att definiera en situation där det politiska beslutsfattandet inom kommunen kan ske i en förenklad form genom krisledningsnämnden.[208]

Det bör i sammanhanget poängteras att varje situation enligt Myndighetsutredningen ska prövas självständigt mot kriterierna i respektive lag. Det föreligger enligt nämnda utredning ingen valmöjlighet mellan att betrakta ett inträffat förhållande som antingen en olycka, enligt LSO, eller en extraordinär händelse, enligt LXOH. Bestämmelserna om räddningstjänst

201 2 kap 1 §.
202 2 kap. 2 §.
203 Prop. 2001/02:184 s. 27.
204 2 kap. 3 §.
205 2 kap. 7 §.
206 2 kap 9 § samt 2 och 3 §§ förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.
207 SOU 2007:31 s. 56 f.
208 SOU 2007:31 s.56 f.

i LSO och bestämmelserna om extraordinära händelser i LXOH har två olika syften och vad gäller den operativa verksamheten, bedöms det enligt Myndighetsutredningen knappast finnas några bestämmelser som överlappar varandra.[209]

För egen del får avslutningsvis noteras att övertagande av beslutsfattande enligt LXOH avser – utan någon begränsning och utan reglering om att bestämmelsen skulle vara subsidiär (frånsett uttryckligen elberedskapslagen, se 1 kap 3 § LXOH) – hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen eller landstinget i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning. Då kommunens uppgifter enligt LSO ska fullgöras av nämnd (se 3 kap. 11 § LSO) finns såvitt kan bedömas – när en naturolycka av sådan art som skulle utgöra såväl räddningsinsats som extraordinär händelse föreligger – den formella möjligheten för krisledningsnämnden att överta beslutsfattande från nämnd som fullgör uppgifter enligt LSO.[210] I sammanhanget får noteras att beslut om att en extraordinär händelse föreligger inte får överklagas, se 8 kap. 2 § LXOH.

5.4. Fastighetsägare, verksamhetsutövare och annan enskild

I likhet med vad som redogörs för ovan ligger ansvar för skydd av egendom först och främst på den enskilde. Klimat- och sårbarhetsutredningen har exemplifierat detta med vad som anges i förarbetena till LSO[211]:

”Syftet med gällande räddningstjänstlagstiftning är inte att befria den enskilde från ansvar och kostnader för ingripanden vid olyckshändelser och föra över ansvar och kostnader på det allmänna. Av förarbetena framgår tydligt att lagens syfte i stället är att det allmänna ska hålla en organisation som kan gripa in när den enskilde inte själv eller med anlitande av någon annan klarar av att bemästra en olyckssituation.”

Om naturolycka föreligger och fastighetsägaren, verksamhetsutövaren eller annan enskild egendomsinnehavare inte själv kan reda ut den uppkomna situationen, vilket torde vara det vanliga, har denne att vända sig till kommunen om räddningstjänst föreligger. Föreligger det en räddningsinsats ansvarar kommunen för denna

209SOU 2007:31 s. 56 f.
210 På sätt anges i avsnitt 1.4 behandlas inte räddningsledares funktion och ansvar i denna jämförelse.
211 Prop. 2002/03:119 s. 50.

6. Ersättnings- och bidragsfrågor

6.1. Inledning

I samband med att åtgärder vidtas – antingen förebyggande, i en räddningssituation eller efterföljande – så uppstår naturligt kostnader. I denna del utreds vem som skall stå för dessa kostnader.

Inledningsvis kan konstateras att i de fall fastighetsägaren, verksamhetsutövare eller annan enskild egendomsinnehavare är skyldig att vidta åtgärder – enligt PBL, grannelagsrätten eller andra bestämmelser – så skall dessa åtgärder bekostas av vederbörande.

En stat/myndighet/kommun är ansvarig för åtgärder på dess egna fastigheter såsom alla andra fastighetsägare. Staten/myndigheten/kommunen kan dock ibland av andra orsaker åta sig att bekosta åtgärder.

Det bör noteras att kommunen i vissa fall är förhindrad av kommunalrättsliga principer att bekosta andra åtgärder än sådana som direkt faller under dess ansvarsområde. Staten är på sätt redogjorts för ovan, avsnitt 4.2.3, betydligt friare vad gäller möjlighet att ge bidrag. Nedan behandlas situationen då en kommun bekostat åtgärder som egentligen ankommit på annan att utföra och som kommunen i efterhand vill ha ersättning för, s.k. negotiorium gestio (”tjänst utan uppdrag”). Kommunen har även i vissa fall rätt till ersättning av staten enligt LXOH.

Alla de åtgärder som vidtas inom ramen för en räddningsinsats bekostas av räddningstjänsten. Om räddningsinsatsen har medfört betydande kostnader har kommunen rätt till ersättning av staten för den del av kostnaderna som överstiger en självrisk, 7 kap. 3 § LSO.

6.2. Ansvar för kostnader vid vidtagande av förebyggande åtgärder

6.2.1. Negotiorum gestio (”tjänst utan uppdrag”)

Det finns i svensk rätt inte någon allmän regel om skyldighet för den, för vars räkning någon utan uppdrag vidtar en åtgärd, att ersätta kostnaderna för åtgärden. För att ett kostnadsansvar skall föreligga torde i vart fall krävas att fråga varit om en åtgärd som varit nödvändig för att förekomma hotande olägenhet eller förlust samt att den, för vars räkning åtgärden vidtas, varit förhindrad att själv vidta denna. Endast det förhållandet att åtgärden kan ha vari motiverad för att skydda någons egendom kan inte anses påföra denne ersättningsskyldighet.[212]

Något vid sidan av området för negotiorum gestio kan noteras att (i skadeståndsavseende) Högsta domstolen som en allmän princip slagit

212 Jfr. RH 1991:32.

fast att kostnader för åtgärder som myndigheter är skyldiga att utföra får anses vara av sådan natur att de inte är skadeståndsgrundande utan särskilt lagstöd.[213] Som exempel kan nämnas att den som vållat en brand undgått att bli skadeståndsskyldig för brandkårens släckningskostnader.[214] Polisen har vidare nekats ersättning till följd av falskt alarm.[215]

Ersättning enligt negotiorum gestio kan dock bli aktuellt om en kommun utför en åtgärd som inte principiellt åligger just kommunen, utan kommunen utför en räddnings- eller röjningsåtgärd på samma villkor som en privatperson.[216]

I de fall kommunen vidtar åtgärder som egentligen ankommer på annan (t.ex. fastighetsägaren) måste dock åtgärden varit nödvändig för att förekomma hotande olägenhet eller förlust samtidigt som den för vars räkning åtgärden vidtas (i exemplet fastighetsägaren) varit förhindrad att själv vidta denna för att ersättning skall kunna utkrävas. Om kommunen vidtagit åtgärder och vill ha ersättning av en fastighetsägare i efterhand kan detta regleras mellan parterna. Om parterna inte kan komma överens är det ytterst en domstol som fastställer om åtgärderna varit nödvändiga och om fastighetsägaren skall förpliktas att betala till kommunen. För att få till stånd en prövning i domstol krävs då att kommunen stämmer fastighetsägaren.

6.2.2. Statsbidrag

För bebyggda områden där risken för naturolyckor är särskilt stor har staten hittills anvisat cirka 40 miljoner kronor per år för förebyggande åtgärder. Kommuner som utfört eller tänker utföra förebyggande åtgärder kan söka bidrag från detta anslag hos MSB. Bidrag har tidigare lämnats på upp till 80 % av kostnaden för åtgärderna eller till max 80 % av de hotade objektens värde.

Jordskredspropositionen[217] ligger ursprungligen till grund för det statsbidrag som MSB delar ut till kommuner för förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor.

I propositionen ovan redovisas regeringens tankar kring kommunernas ansvar och roll då det gäller rasdrabbade områden. I propositionen redovisas tidigare lagstiftningsarbete, bl.a. kan nämnas att Räddningstjänstkommittén 1983 föreslog att kommunerna genom en särskild lag skulle lämnas rätt att tillträda fastighet för att utföra undersökningar samt att kommunerna i efterhand skulle lämnas möjlighet att ta ut ersättning för sina kostnader vid förstärkningsarbeten. Denna lag kom dock aldrig till stånd.

Statsbidraget handläggs som nämnts av MSB. Hur statsbidraget ska betalas ut eller hanteras är inte reglerat genom lag, förordning eller föreskrift. Den vägledning som finns är jordskredspropositionen och budgetsprop ositioner. MSB (tidigare Räddningsverket) har dock upparbetat en väl fungerande praxis.

På MSB:s hemsida[218] återfinns information om hanteringen av statsbidraget. Kortfattat kan nämnas att ansökan bara kan göras av kommunerna. De ansökningar prioriteras som har högst risk för människors liv och hälsa samt egendom och miljö. Handläggning sker med stöd av myndighetsfunktionen hos SGI och SMHI. När MSB har fattat ett preliminärt beslut om bidrag krävs ett kommunalt beslut om att kommunen vill ta emot bidraget, att åtgärderna kommer att utföras samt att det finns en annan finansiär till den del som inte bidraget täcker. Efter det kan MSB fatta ett slutligt beslut om bidrag till kommunen.[219]

213 Se t.ex. NJA 2004 s. 566. Beträffande statens regresstalan se NJA 2008 s. 100 och frågan om särskilda skäl.
214 NJA 1950 s 610.
215 NJA 2001 s 627.
216 Jfr. H. Andersson, ”Det allmännas ersättningskrav för skyddsåtgärder – skadebegrepp och begränsningsläror”, artikel publicerad på Pointlex 2004-10-27.

217 Prop. 1985/86:150 bil 3.
218 www.msbmyndigheten.se
219 Enligt telefonsamtal och mejlkorrespondens med Susanne Edsgård, dåvarande Räddningsverket, 2007-05-08 samt 2008-06-03.

Trycket på bidrag har under de senaste åren varit mycket stort. MSB (tidigare Räddningsverket) får årligen in ansökningar som vida överstiger bidragets belopp. Klimat- och sårbarhetsutredningen anser att nivån om 40 miljoner kronor per år skall behållas. Belastningen på anslaget föreslås minska genom att storskaliga åtgärder, såsom invallning av städer, lyfts bort och hanteras i särskild ordning. Klimat- och sårbarhetsutredningen föreslår vidare, mot bakgrund av att kommunen har det primära ansvaret för plan- och bygglovgivningen, att kommunen är den lämpligaste instansen att fatta beslut om och åtgärda risker för naturolyckor. Eftersom åtgärderna anges vara av vikt för att säkra kommuninvånarnas säkerhet bör det enligt utredningen också ligga inom kommunernas ansvar att vidta sådana åtgärder. Även fastighetsägarna bör ta sin del. Utredningen föreslår att bidragsprocenten ska sänkas från 80 % till 60 % av kostnaden för åtgärderna. Regeringen delar Klimat- och sårbarhetsutredningens bedömning om en sänkning till 60 % och föreslår i den s.k. Klimatpropositionen att en ändring bör ske i budgetpropositionen för 2010.[220] Såvitt får förstås av nämnda budgetproposition har denna justering skett.[221] Resterande del föreslås delas mellan kommunen och fastighetsägaren. Hur fördelningen görs får avgöras från fall till fall.[222]

6.2.3. Statsbidraget och den kommunala likställighets-principen

Kommunens möjlighet att ingripa i enskilda fall begränsas av den s.k. kommunala likställighetsprincipen, vilken innebär att en kommun inte får fatta beslut som otillbörligen gynnar en viss kommunmedlem eller grupp av kommunmedlemmar i förhållande till andra. Åtgärder ska kunna motiveras med ett allmänintresse.

Om statsbidrag beviljas, först genom ett preliminärt beslut, får kommunen ta ställning till om de vill ta emot bidraget och att finansiär till den överskjutande delen finns. Därefter fattar MSB ett slutligt beslut om bidrag.[223] Det får konstateras att ett åtagande från kommunens sida om att kommunen är beredd att vidta åtgärden även om inga pengar betalas ut/att stå för den överskjutande kostnaden kan strida mot likställighetsprincipen. Se vidare om denna princip i avsnitt 4.4.3 ovan.

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

När det gäller ersättning enligt LXOH ska kommuner och landsting få ersättning av staten för kostnader för vissa förberedande uppgifter som de utför. Uppgifter som rör extraordinära händelser i fredstid ger dock rätt 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, se 5 kap. LXOH.

Den ersättning som kommunerna får enligt 5 kap. bestäms och betalas ut av MSB inom ramen för vad regeringen årligen beslutar. Länsstyrelsen kan föreslå att del av ersättningen skall reduceras eller falla bort för en kommun som inte fullgjort sina uppgifter. MSB får besluta att så ska ske. För landstingens del hanteras frågorna av Socialstyrelsen respektive av MSB beroende på vilket ansvarsområde verksamheten omfattar.[224]

6.3. Ansvar för kostnader vid naturolycka

Om det föreligger överhängande fara för en naturolycka kan en räddningsinsats vara motiverad och då har kommunen ansvaret för denna. Kostnaderna för räddningsinsatsen står kommunen för. Om kostnaderna har varit be-

220 Prop. 2008/09:162 s. 195 f.
221 Prop. 2009/10:1 Utgiftsområde 6. s. 76.
222 SOU 2007:60 s. 583.

223 Enligt telefonsamtal och mejlkorrespondens med Susanne Edsgård, dåvarande Räddningsverket, 2007-05-08 samt 2008-06-03.
224 10-11§§ förordningen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

tydande har kommunen rätt till ersättning av staten för den del av kostnaden som överstiger en självrisk enligt 7 kap. 3 § LSO. Självrisken utgörs enligt 7 kap. 2 § förordningen om skydd mot olyckor av ett belopp som motsvarar 0,02 procent av det sammanlagda skatteunderlag som står till kommunens förfogande året före det år kostnaderna uppkommit. Kostnaderna ska vara direkt hänförliga till räddningsinsatsen.

Gränsdragningen mellan en riskfylld men inte akut situation och en räddningstjänstsituation är inte alltid tydlig. Klimat- och sårbarhetsutredningen noterar detta samt att det, till följd av möjligheten till ersättning, kan finnas ett visst incitament för kommunen att tänja på räddningstjänstbegreppet när det föreligger risk för naturskador.[225] Frågor om ersättning prövas av MSB, 7 kap. 3 § förordningen om skydd mot olyckor.

6.4. Försäkring som instrument vid naturolycka

Under det senaste decenniet har flera stora stormar och översvämningar drabbat Sverige. Enskilda och näringsidkare är i regel hänvisade att söka ersättning ur sina privata försäkringar. Detta då, vilket redogjorts för ovan i bl.a. avsnitt 4.1, huvudprincipen är att berörda aktörer själva bör stå kostnaden för att skydda sin egendom.[226]

I samband med stora skadeverkningar till följd av naturolyckor, t.ex. efter stormen Gudrun 2005, har det emellertid hänt att staten gått in och täckt kostnaderna för särskilt hårt drabbade. Detta har aktualiserat frågan om det borde införas statliga stöd till enskilda och företag som drabbas av extrema väderhändelser eller om det privata försäkringsskyddet är tillräckligt. Samtidigt kan förfarandet kritiseras för att det minskar incitamenten att försäkra egendom.[227]

Privata försäkringslösningar har såväl försom nackdelar. Försäkringstagarens självrisk i kombination med riskbaserade premienivåer uppmuntrar försäkringstagaren att vidta förebyggande åtgärder. Till nackdelarna hör att privata försäkringslösningar riskerar att exkludera de grupper som är utsatta för stora risker eller har begränsade ekonomiska resurser.[228] Klimat- och sårbarhetsutredningen konstaterar att det visserligen föreligger brister i dagens försäkringsskydd, men att dessa i sig inte motiverar införandet av ett särskilt statligt stöd för naturolyckor. Tvärtom anser utredningen att det privata försäkringsskyddet bör utvecklas vad gäller skador på grund av naturolyckor. I sammanhanget nämns att dagens försäkringssystem inte hanterar den situation som uppstår då en byggnad blivit avspärrad pga. akut skredrisk. Då huset ännu inte är ”skadat” får den enskilde fastighetsägaren ingen ersättning. Klimat- och sårbarhetsutredningen anser att det är viktigt att detta definieras som försäkringsskada.[229]

I övrigt noteras att Översynsutredningen belyst frågan om en kommunal naturkatastrofförsäkring ska skapas och om den i så fall ska vara frivillig för landets kommuner, se även avsnitt 6.5 nedan. Utredningen anför att en sådan försäkring understryker kommunernas ansvar för krishantering kraftigare jämfört med en lösning där staten bidrar med katastrofersättning.[230] Utredningen lyfter fram för- och nackdelar med en obligatorisk försäkringslösning. Om försäkringen görs frivillig finns det en risk att endast kommuner som anser sig utsatta för hög risk tecknar den. Samtidigt kan en obligatorisk försäkring framstå som orättvis för kommuner som är belägna i områden där liten risk att drabbas av naturolyckor föreligger. Utredningen förespråkar slutligen en obligatorisk försäkringsmodell.[231] Försäkringslösningen innebär att kommunerna har ett gemensamt

225 SOU 2007:60, s. 580 f.
226 Se även prop. 2008/09:162 s. 200.
227 SOU 2007:60 s. 589 f. Se för vidare analys av frågorna även G. Skogh, Statens ekonomiska ansvar vid naturkatastrofer och stora industriella olyckor.

228 Ds 2007:51 s. 100 f.
229 SOU 2007:60 s. 599 f.
230 Ds 2007:51 s. 94.
231 Ds 2007:51 s. 98 ff.

ansvar för systemet. Försäkringen föreslås omfatta en kommuns faktiska merkostnader för att upprätthålla den kommunala servicen till medborgarna i samband med en naturkatastrof samt merkostnader för räddningstjänst och andra insatser. [232]

6.5. Statliga fonder och nya former av statligt stöd

Ersättningsfrågor i samband med naturkatastrofer har aktualiserat frågan rörande inrättandet av en nationell katastroffond. I flera riksdagsmotioner[233] betonas behovet av en nationell katastroffond/ekonomisk ersättning vid naturkatastrofer eftersom det blir allt vanligare att naturkatastrofer inträffar.

Försvarsutskottet avslog i sitt betänkande 2006/07:FöU4 samtliga ovan angivna motioner med hänvisning till att Översynsutredningen ännu inte var färdigställd. I skrivande stund finns såvitt känt fortfarande inte någon nationell fond med angivet syfte. Av intresse är däremot EU:s solidaritetsfond[234], vilken inrättades inom Europeiska Unionen 2002. Grundtanken bakom fonden är att gemenskapen ska vara solidarisk med befolkningen i de berörda regionerna när större katastrofer inträffar. Biståndet bör huvudsakligen sättas in vid naturkatastrofer. Med anledning av stormen Gudrun 2005 utbetalades bidrag från EU:s solidaritetsfond till Sverige.[235]

Vad gäller Översynsutredningens arbete mynnar det ut i ett förslag till riskfinansieringssystem för katastrofersättning till kommunerna bestående av tre nivåer. Den första nivån omfattar kostnader som en kommun själv kan bära. Den andra nivån utförs av en för kommunerna obligatorisk katastrofförsäkring, vilken har beskrivits under avsnitt 6.4 ovan. Den tredje nivån omfattar kostnader av sådan dignitet att staten träder in. [236] Statens ansvar enligt den tredje nivån utlöses vid en händelse där kostnaderna för en kommun överstiger 200 miljoner kronor (per kommun och händelse). Översynsutredningen anför slutligen att hur staten finansierar sina kostnader avgörs när det blir aktuellt med denna typ av ersättning.[237]

6.6. Bidrag vid ras av förorenad mark

Av Klimat- och sårbarhetsutredningen framgår att markföroreningar som idag ligger relativt orörliga i marken kan som en följd av ras, skred och erosion, komma upp i markytan. Där kan de utgöra ett hot för människor och djur på plats eller längre ned i vattnets flödesriktning. Om föroreningar sprider sig riskerar de påverka bl.a. ekosystem, dricksvattenkvalitet och fisket.[238]

I april 2004 trädde förordningen om statsbidrag till åtgärder för avhjälpande av föroreningsskador[239] (”Föroreningsförordningen”) i kraft. Förordningen innehåller bestämmelser om hur statligt bidrag får ges till kostnader för utredning och sanering av föroreningsskador. Det framgår av 3 § Föroreningsförordningen att statligt bidrag för att avhjälpa skada endast får ges om något ansvar enligt miljöbalken eller äldre lagstiftning inte kan utkrävas, om den som är ansvarig för att bekosta åtgärderna inte kan betala eller om det finns synnerliga skäl.

För budgetåret 2009 disponerar Naturvårdsverket enligt regleringsbrevet över drygt 530.000.000 kronor som får användas för bidrag enligt Föroreningsförordningen. Anslagsposten får även bl.a. användas till att åtgärda från risksynpunkt särskilt angelägna saneringsobjekt och till akuta saneringsinsatser.[240]

232 Ds 2007:51 s. 20.
233 Se t.ex. motion 2006/07:Fö207, 2006/07:Fö217, 2006/07:MJ391 yrkande 42 och 2006/07:Fö222.
234 Rådets förordning (EG) nr 2012/2002 av den 11 november 2002.
235 Ds 2007:51 s. 73 f.
236 Ds 2007:51 s. 20.
237 Ds 2007:51 s. 38 och 46.
238 SOU 2007:60 s. 340.
239 SFS 2004:100.
240 Se anslag 1:4 i regleringsbrevet för budgetåret 2009 avseende Naturvårdsverket.

Länsstyrelsen ansöker om bidrag hos Naturvårdsverket, 5 § Föroreningsförordningen. Ett eventuellt bidrag betalas sedan ut till länsstyrelsen som i sin tur får besluta att överlämna bidraget till en kommun eller till annan myndighet som är huvudman för avhjälpandet, 9-10 §§ Föroreningsförordningen. Bidrag medges endast till myndigheter eftersom bidrag till företag skulle strida mot EU:s regler om statsstöd.[241]

Bidrag kan beviljas för föroreningsskador som innebär ett direkt hot mot människors hälsa, mot naturområden med stora skyddsvärden eller mot betydande vattenförsörjningsintressen, eller för områden med skadliga halter av föroreningar och som på grund av bedömd hälso- eller miljöfarlighet har hög prioritet i miljöarbetet. Av regeringens proposition Miljöbalkens försäkringar och avhjälpande av förorenade områden m.m. framgår vidare att bidrag beviljas endast till prioriterade objekt.[242] Länsstyrelsen upprättar varje år en lista över de trettio mest prioriterade områdena i varje region. I propositionen ovan föreslår regeringen att utifrån den riskklassning och prioritering som länsstyrelserna utför bör Naturvårdsverket göra en nationell prioritering av vilka områden som är aktuella att efterbehandla med bidrag och därefter upprätta en plan. Denna plan kan sedan utgöra grunden för prioritering av statliga bidrag för avhjälpande av miljöskador.[243]

I dagsläget kan risk för ras/översvämning av förorenat område vara en faktor som ligger till grund för Naturvårdsverkets bedömning av om bidrag ska utges enligt Föroreningsförordningen, om sådan nämnd naturolycka/eventuell naturolycka skulle inverka på ett negativt sätt på föroreningens hälso- eller miljöfarlighet. [244]

Bidrag får ges med högst 90 % av de kostnader som länsstyrelsen godkänner. Om det gäller mycket höga kostnader eller om det finns andra särskilda skäl får bidrag lämnas med högst det belopp som motsvarar de godkända kostnaderna, 4 § Föroreningsförordningen. I de flesta fall är det kommunen som ska bidra med de resterande 10 %, när kommunen är huvudman för ett saneringsprojekt med statligt bidrag. För små kommuner med lågt invånarantal kan ett saneringsprojekt bli mycket kännbart. I ovan angivna proposition presenteras risken med att ha ett krav på delfinansiering. Höga kostnader anges kunna leda till att en kommun inte kan eller vill ansvara för saneringen och viktiga saneringar riskerar att aldrig komma till stånd. Därför föreslår regeringen i nämnda proposition att kravet på delfinansiering i Föroreningsförordningen bör avskaffas. Genom förslaget hoppas regeringen kunna uppnå en lösning där statlig finansiering baseras på behov och inte på kommuners möjlighet att vara med och finansiera projekt.[245]

241 Prop. 2008/09:217 s. 32.
242 Prop. 2008/09:217 s. 32.
243 Prop. 2008/09:217 s. 35.
244 Telefonsamtal med Helena Fürst, Naturvårdsverket 2009-07-06 samt mejlkorrespondens med Tor Borinder, Naturvårdsverket 2009-10-19.

245 Prop. 2008/09:217 s. 31 f.

7. Skadeståndsansvar

7.1. 32 kap. miljöbalken

I 32 kap. miljöbalken regleras skadeståndsansvar vid miljöskada. Skadestånd ska enligt det kapitlet betalas för person-, sak- samt ren förmögenhetsskada som verksamhet på en fastighet har orsakat i sin omgivning. I kravet att verksamheten ska ske på en fastighet ligger att t.ex. vattenföroreningar från ett fartyg inte omfattas av bestämmelserna.[246]

Skadestånd ska enbart betalas för skador orsakade genom vissa angivna störningar, bl.a. förorening av vattenområde, förorening och ändring av grundvattennivån. Bortledande av grundvatten som medför ändring av nivån utgör vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken. Om det finns tillstånd för en sådan verksamhet regleras ersättningsfrågorna i 31 kap. miljöbalken och inte i 32 kap. miljöbalken.

7.2. 3 kap. jordabalken

Det grannelagsrättsliga ansvaret ska som ovan angetts, vid bedömningen av vad som kan krävas av en fastighetsägare eller annan brukare av en fastighet, avgöras efter vad som enligt ett objektivt bedömande framstår som skäligt med hänsyn till omständigheterna.

Svea Hovrätt har bedömt (se avsnitt 4.5.1 ovan) att det inte finns någon allmän grannelagsrättslig skyldighet för fastighetsägare (oberoende av nyttjande av fastigheten) att vidta stabiliseringsarbeten, eller att fortlöpande bevaka och kontrollera stabiliteten i en slänt.

7.3. Skadeståndslagen

7.3.1. Fastighetsägare

Om en fastighetsägare inte är ansvarig enlig 32 kap. miljöbalken eller reglerna om grannelagsrätt (3 kap. jordabalken) kan ansvar under vissa förutsättningar uppkomma enligt skadeståndslagen.

Enligt 2 kap. 1 § skadeståndslagen skall den som uppsåtligen eller av vårdslöshet vållar personskada eller sakskada ersätta skadan. Känner en fastighetsägare till att det t.ex. finns skredrisker på fastigheten kan vederbörande möjligtvis göra sig skyldig till vårdslöshet om denne inte vidtar försiktighetsåtgärder för att förhindra eller mildra effekterna av t.ex. ett skred. Ju mer information en fastighetsägare har desto större är risken att underlåtenhet att handla utlöser skadeståndsansvar, om skada inträffar.

Frågan är dock om ett strängare ansvar kan bli aktuellt enligt allmänna skaderättsliga regler än vad som följer av grannelagsrättsliga be-

246 B. Bengtsson m.fl., Kommentaren till miljöbalken, del II, s. 32:18.

stämmelser.[247] Det finns ett exempel (hovrättsfall) där Hovrätten dömde ut skadestånd för kostnaden att få fri passage när ett träd på en grannfastighet blåst ned och blockerat en garageutfart (RH 1989:74). Ansvaret grundades på allmänna oskrivna regler om ansvar i grannförhållanden och (i vart fall inte uttryckligen) på reglerna i 3 kap. jordabalken. Bedömningen tycks närmast vara att det förelåg någon form av strikt ansvar (oberoende av vållande). Några längre gående slutsatser om vad som gäller i allmänhet kan dock inte dras därav.[248]

7.3.2. Myndighetsutövning

Inledande kommentar

Begreppet myndighetsutövning är centralt vid statligt och kommunalt skadeståndsansvar och används för att avskilja den verksamhet för vilken staten och kommunen ansvarar enligt särskilda regler, 3 kap. 2-3 §§ skadeståndslagen[249] (”SkdstL”), från det privaträttsliga ansvaret, 2 kap. 1-2 §§ och 3 kap. 1 § SkdstL.[250] Det framgår av 3 kap. 1 § 2 st. SkdstL att med stat och kommun likställs landsting och kommunalförbund.

Myndighetsutövning i SkdstL:s mening kan sägas vara sådana beslut och åtgärder från det allmännas sida som är ett uttryck för samhällets rätt att utöva makt över medborgarna. När staten eller kommunen driver verksamhet liknande enskild, gäller samma regler som för andra arbetsgivare; vållar en anställd skada bedöms skadeståndsskyldigheten alltså enligt 3 kap. 1 § SkdstL.[251]

Kommunen

Genom SkdstL har kommunen ett generellt skadeståndsansvar för skada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning, exempelvis ärenden om planläggning och bygglov. Detta ansvar gäller under tio år från den skadegörande handlingen, dvs. det felaktiga eller försumliga planläggnings- eller bygglovsbeslutet.[252] Klimat- och sårbarhetsutredningen har som ovan nämnts i avsnitt 4.4.4 föreslagit att denna tid skall utsträckas till 20 år när det gäller ersättning enligt SkdstL för skada till följd av att kommunen vid beslut enligt PBL inte tillräckligt beaktat risker för översvämningar, ras, skred och erosion. Regeringen har som tidigare nämnts anfört att frågan behöver föregås av en djupare rättslig analys.

Regleringen av kommuners skadeståndsskyldighet vid myndighetsutövning återfinns främst i 3 kap. 2-3 §§ SkdstL.

Enligt 2 § ska en kommun ersätta

1. personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar, och
2. skada på grund av att någon annan kränks på sätt som anges i 2 kap. 3 § genom fel eller försummelse vid sådan myndighetsutövning.

Enligt 3 § ska en kommun ersätta ren förmögenhetsskada som vållas av att en myndighet genom fel eller försummelse lämnar felaktiga upplysningar eller råd, om det med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl. Därvid skall särskilt beaktas upplysningarnas eller rådens art, deras samband med myndighetens verksamhetsområde och omständigheterna när de lämnades.

Den närmare innebörden av dessa bestämmelser har prövats i praxis. Ett avgörande är av särskilt intresse:

I NJA 1984 s. 340 I uttalade Högsta domstolen att skadeståndsansvar för fel eller försummelse från byggnadsnämndens sida kan bli aktuellt i fall då kommunen på grund av sin speciella

247 jfr B. Bengtsson i Festskrift till Ulf K. Nordenson, s. 36 f.
248 jfr B. Bengtsson i Festskrift till Ulf K. Nordenson, s. 35 f.
249 SFS 1972:207.
250 J. Hellner, Skadeståndsrätt, s. 445 f.
251 B. Bengtsson och E. Strömbäck, Kommentar till 3 kap. 2 § SkdstL, s. 2.
252 SOU 2007:60, s. 563 och preskriptionslagen (1981:130).

kännedom om förhållandena på platsen haft bättre möjlighet än den byggande att inse skaderiskerna. Detta får betydelse just när det gäller skador på grund av markens beskaffenhet bl.a. eftersom byggnadsnämndens personal ofta bättre kan överskåda förhållandena i stort på grundval av tillgängligt material och tidigare erfarenheter. Högsta domstolen konstaterade att kommunen genom att inte kräva någon grundundersökning och inte ge några speciella föreskrifter om grundläggningen vid meddelandet av bygglov, eftersatt tillbörlig aktsamhet. Högsta domstolen förpliktade kommunen att utge skadestånd.

Av ovan anförda dom kan konstateras att frågan om grundläggning/markens lämplighet är en central del vid meddelande av bygglov. Bristande åtgärder i detta avseende kan leda till att kommunen blir skadeståndsskyldig. Om kommunen har gjort erforderliga undersökningar enligt den kunskap som fanns när bygglovet gavs anser Klimat- och sårbarhetsutredningen att kommunen går fri från ansvar.[253]

Staten/Myndigheter

Utgångspunkten som får anses kännetecknа nu gällande regler är att den offentliga verksamheten bör vara underkastad minst lika stränga regler som den privata.[254]

Precis som för kommunen regleras statens skadeståndsskyldighet vid myndighetsutövning i 3 kap. 2-3 §§ SkdstL. Prövningen i 3 kap. 2 § SkdstL tar som ovan nämnts sikte på om myndighetsutövning är för handen. Om tvivel uppstår om det är staten eller kommunen som är skadeståndsansvarig är det den som ansvarar för fullgörandet av verksamheten som också är skadeståndsskyldig.[255] Av intresse är att 3 kap. 2 § SkdstL inte ställer upp något krav på att hålla isär vållande av anställd och vållande orsakad av person i organställning, t.ex. kommunstyrelse. Reglerna är desamma så länge det rör sig om myndighetsutövning.[256]

Staten (eller kommunen) ansvarar även för fel eller försummelse vid myndighetsutövning som överlämnats till ett privat rättssubjekt.[257]

Talan om ersättning enligt 3 kap. 2 § SkdstL får emellertid enligt 3 kap. 7 § SkdstL inte föras med anledning av beslut som fattats av riksdagen, regeringen, Högsta domstolen eller av Regeringsrätten.[258] Det anses strida mot en väsentlig princip i det svenska statsskicket om det vore möjligt för enskilda personer att pröva i domstol om regeringen handlat felaktigt i skadeståndsrättslig mening. Regeringens prövning är dessutom friare än andra myndigheters och påverkas ofta av politiska värderingar; det vore svårt att i sådana fall göra en juridisk bedömning om ”fel eller försummelse” förekommit. Det har därför ansetts olämpligt att låta staten svara för regeringens handlande på samma sätt som för andra myndigheter. Bestämmelsen innebär att en skadeståndstalan som grundas på felaktigt beslut av de nämnda instanserna över huvud taget inte tas upp till prövning utan skall avvisas av domstolen. [259] En enskild får i stället ansöka om rättsprövning enligt lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut[260] när ett regeringsbeslut innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Regeringsrätten ska enligt 7 § nämnda lag upphäva beslutet om det strider mot någon rättsregel och det inte är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet.

Staten är, precis som kommunen, vidare skadeståndsansvarig för ren förmögenhetsskada

253 SOU 2007:60 s. 563 och 580.
254 J. Hellner, Skadeståndsrätt, 7 uppl., s. 446 f.
255 Se också J. Hellner, Skadeståndsrätt, 7 uppl., s. 458.
256 B. Bengtsson, E. Strömbäck, Kommentar till 3 kap. 2 § SkdstL, s. 1 i Zeteo.
257 J. Hellner, Skadeståndsrätt, 7 uppl., s. 459.
258 J. Hellner, Skadeståndsrätt, 7 uppl., s. 447.
259 B. Bengtsson, E. Strömbäck, Kommentar till 3 kap. 7 § SkdstL i Zeteo.
260 SFS 2006:304.

som uppkommit av felaktiga upplysningar.[261] Ansvaret för felaktig myndighetsinformation bygger däremot inte på att informationen lämnats vid myndighetsutövning, utan det räcker att den felaktiga upplysningen eller det felaktiga rådet lämnats av en myndighet.[262]

261 Se vidare om innebörden av 3 kap. 3 § SkdstL ovan.
262 J. Hellner, Skadeståndsrätt, 7 uppl., s. 462.

8. Analys och reflexioner

Ansvaret för samhällets säkerhet är en angelägenhet för flera aktörer där staten, kommuner, myndigheter och enskilda spelar olika roller. I nedanstående avslutande reflexioner kommenteras ansvaret vid naturolycka. I de fall luckor/oklarheter/överlappningar i lagstiftning och ansvarsfördelning av betydelse uppmärksammats kommer de att belysas här.

Allmänt om kris och olycka

Medan lagstiftningen om skydd mot olyckor främst är inriktad på frågan om räddningstjänst är det svenska krishanteringssystemet av större omfattning. Då naturolyckor bedöms kunna falla inom såväl räddningstjänst som annan krisberedskap är det viktigt att veta vilken lagstiftning som är tillämplig. LSO får anses vara en relativt klar lagstiftning om vad som gäller vid olyckor; frånsett den oklarhet som möjligen föreligger beträffande om det är någon skillnad på ”nära i tiden” och ”omedelbart förestående” avseende olycka som ännu inte inträffat (se vidare nedan under Kommunavsnittet).

Krislagstiftningen är inte lika klar. Då begreppet ”kris” inte är definierat i Krisberedskapsförordningen är det t.ex. oklart om den regleringen avser naturolyckor. I avsaknad av en definition framgår det i vart fall inte uttryckligen att så är fallet.

I sammanhanget får också pekas på frågan hur olyckslagstiftningen och krislagstiftningen förhåller sig till varandra. Det har t.ex. noterats att övertagande av beslutsfattande enligt LXOH avser hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen eller landstinget i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning. Detta gäller utan någon begränsning och utan reglering om att bestämmelsen skulle vara subsidiär (frånsett uttryckligen elberedskapslagen, se 1 kap 3 § LXOH). Då kommunens uppgifter enligt LSO ska fullgöras av nämnd (se 3 kap. 11 § LSO) finns såvitt kan bedömas – när en naturolycka av sådan art som skulle utgöra såväl räddningsinsats som extraordinär händelse föreligger – den formella möjligheten för krisledningsnämnden att överta beslutsfattande från nämnd som fullgör uppgifter enligt LSO. Se även nedan beträffande relationen till 5 § Krisberedskapsförordningen.

Statens ansvar

Det allmänna bär enligt vad som anges i vissa statliga utredningar huvudansvaret för den nationella säkerheten och staten anses stå för det övergripande ansvaret i form av lagstiftning och mål för de enskildas säkerhet. Oberoende av dessa uttalanden kan konstateras att staten i egenskap av just stat inte har någon reglerad skyldighet att vidta förebyggande åtgärder be-

träffande naturolyckor frånsett ersättningsansvaret enligt LXOH och den reglering som utgörs av instruktionen för Regeringskansliet.

Därutöver föreligger reglerad skyldighet för staten att utge ersättning till kommun för delar av dess betydande kostnader för räddningsinsats enligt vad som framgår av LSO.

Översynsutredningen argumenterar för att staten genom sitt agerande har påtagit sig ett finansiellt ersättningsansvar även när detta inte har reglerats. Att så skulle vara fallet får anses tveksamt inte minst då regeringen i andra sammanhang valt att reglera formerna för statligt bidrag, t.ex. statligt bidrag vid sanering och återställande av förorenad mark.

Sammanfattningsvis får konstateras att det finns mycket utrett om staten och dess övergripande ansvar, men något reglerat kostnadsansvar utöver vad som framgår av LSO och LXOH föreligger inte.

Myndigheter

Allmänt om regleringen

När det gäller de statliga myndigheternas ansvar, enligt respektive myndighets instruktion och regleringsbrev samt enligt Krisberedskapsförordningen, innebär detta i huvudsak att samverka, samordna och skapa förmåga att hantera en kris och förebygga sårbarheter, kris och risker. Ingen av de i den här rapporten behandlade myndigheterna har något konkret uttryckligen reglerat ansvar för att fysiskt förebygga en naturolycka frånsett SGI:s uppdrag att övervaka stabilitetsförhållandena i Göta älvdalen som kan sägas vara ett sådant ansvar. Även vad som anges i regleringsbrev för Sida (ramanslag för biståndsverksamhet) om insatser för förebyggande av och viss beredskap för naturkatastrofers skadeverkningar får dock noteras.

I sammanhanget får noteras att speciallagstiftning inte omfattas av rapporten och att någon utredning av uppgifter riktade mot ”robusthet i samhället” inte gjorts. Däremot kan övervägas om vad som anges för myndigheterna med särskilt ansvar enligt 11 § Krisberedskapsförordningen skulle kunna innebära ett ansvar för att vidta fysiskt förebyggande åtgärder. Ordalydelsen är nämligen vid och avser särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris och för att förebygga sårbarheter och motstå hot och risker. Det är i vart fall inte uteslutet att den valda förordningstexten kan föranleda ansvar som går utöver planering.

Olika myndigheter pekas vidare ut för olika uppgifter. Hur långt ansvaret sträcker sig är i delar i vart fall inte enkelt att utläsa. Det kan säkert vara så, vilket framförts i tidigare statlig utredning, att detaljreglering enligt statsmakterna varken är önskvärd eller lämplig. Icke desto mindre bör det ordval och den reglering som faktiskt väljs vara så tydlig som möjligt.

De myndigheter som har mest detaljerat reglerat ansvar i instruktion och regleringsbrev får sägas vara länsstyrelsen och MSB samt, efter ikraftträdandet av nya instruktionen, SGI.

Flera regleringar om att bistå andra myndigheter och andra liknande skrivningar är mycket vida till sin avfattning. Så som regleringarna är formulerade skulle vid en rent strikt tolkning av ordalydelserna långtgående ansvar kunna utkrävas. En annan aspekt är att det juridiska ansvar som regleras såvitt får förstås kan avgränsas av vilken nivå myndigheten själv sätter för sin verksamhet och den finansiering som föreligger. Ansvaret blir då inte så långtgående som flera bestämmelsers vida formuleringar ger vid handen.

Krisberedskapsförordningen

Enligt 5 § Krisberedskapsförordningen ska en myndighet vars ansvarsområde berörs av en krissituation vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna. Bestämmelsen och beskrivningen av ansvar är rent språkligt vid och skulle som sådan kunna användas som stöd för att kräva ett långtgående ansvar av berörd myndighet. Krisberedskaps-

förordningen är dock subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning, varför omfattningen av ansvaret redan av detta skäl är svår att fastställa. Dessutom, utifrån vad som beskrivits om ansvarsprincipen, kan detta ansvar komma att endast anses gälla ”så långt möjligt” och inom ramen för ordinarie verksamhets finansiering.

Även omfattningen av andra delen av 5 § Krisberedskapsförordningen är oklar, nämligen skyldigheten för andra myndigheter att samverka och att stödja den myndighet vars ansvarsområde berörs av kris. I vilken omfattning kan en myndighet med stöd av denna bestämmelse begära stöd från en annan myndighet?

Vidare är det oklart vad som gäller när en situation föreligger som aktualiserar räddningstjänst enligt LSO. Om det med automatik innebär att Krisberedskapsförordningen inte blir tillämplig, eftersom den är subsidiär, eller om en myndighet fortfarande är skyldig att agera i någon utsträckning då dess ansvarsområde berörs, framgår inte. LSO gäller t.ex. inte vid erosion. Om omfattande erosion skulle anses vara en kris (någon definition av kris föreligger inte heller som ovan nämnts) kan fråga ställas om/vilket ansvar som kan utkrävas av myndighet med stöd av 5 § Krisberedskapsförordningen.

Avslutningsvis noteras att det på myndighetsnivå/nationell nivå inte finns någon motsvarighet till kommuners och landstings krisledningsnämnd.

Länsstyrelsen

Den närmare innebörden av 3 och 5 §§ instruktionen för länsstyrelsen – att länsstyrelsen ålagts uppgifter avseende bl.a. skydd mot olyckor och krisberedskap – framgår inte. Möjligen är stadgandet bara en information om att det finns andra bestämmelser.

Vidare kan frågas vilket konkret ansvar som följer av förpliktelsen för länsstyrelsen att minska sårbarheten i samhället, 52 § instruktionen för länsstyrelsen. Det är i vart fall en ordalydelse som är vid i sin avfattning. Bestämmelsen knyter an till Krisberedskapsförordningen, vars bestämmelser enligt 1 § just syftar till att statliga myndigheter genom sin verksamhet skall minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer.

MSB och SGI

Såvitt avser ansvar som skulle kunna avse naturolyckor – ansvar vid kris respektive olyckor – noteras att MSB har ett ansvar för frågor om skydd mot olyckor och krisberedskapen i den utsträckning någon annan myndighet inte har det (1 § instruktionen). Ansvaret avser åtgärder såväl före, under som efter en olycka eller kris. Omfattningen av detta ansvar – och svårigheten att i varje enskilt fall utröna om/när ansvaret träder in – är oklart.

Vidare får noteras att MSB:s ansvar för att bidra till att minska konsekvenserna av olyckor och risker förefaller svårt att uppfylla. Det är även oklart hur långt SGI:s uppgift sträcker sig att bistå ansvariga instanser när ras eller skred har inträffat eller när det föreligger risk för detta. Vad gäller MSB noteras att det i förarbeten uttalats att det bör ske genom att se till att bl.a. sårbarhetsreducerande åtgärder vidtas, främjande av samverkan och samordning, hålla en operativ förmåga och vara pådrivande och inriktande.

Av 7 § instruktionen följer att MSB ska ha förmåga att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser. Hur långt detta ansvar sträcker sig och om/vad det innebär för skyldighet att utge ekonomiskt stöd är också en oklarhet. I förarbetena talas om organisatoriska, personella och materiella resurser.

SMHI

SMHI ska ha beredskap och biträda berörda myndigheter vid allvarliga störningar i samhället. Detta är inte uttryckligt riktat mot naturolyckor, men uppgifterna kan aktualiseras vid naturolyckor. Det får sägas vara oklart hur långt beredskaps- och biträdesskyldigheten sträcker sig.

Kommunen

Kommunen har med stöd av kommunallagen en möjlighet att vidta förebyggande åtgärder, så länge åtgärderna inte utförs i strid med den kommunala likställighetsprincipen.

Enligt LSO har kommunen en skyldighet att vidta åtgärder för att förebygga bränder och skador till följd av bränder. När det gäller andra förebyggande åtgärder än sådana mot brand har kommunerna inte något självständigt ansvar och ska endast verka för att åstadkomma skydd mot sådana olyckor.

Kommunen har vidare en skyldighet enligt LSO att vidta åtgärder när det föreligger en räddningstjänst. Om olyckshändelsen inte redan har inträffat måste det föreligga en överhängande fara för att den inträffar. Eventuell skillnad mellan termerna ”omedelbart förestående” och ”nära i tiden” har redogjorts för ovan och det har konstaterats att någon ändring i sak i förhållande till den tidigare räddningstjänstlagen inte tycks vara avsedd.

Endast när en räddningstjänst föreligger (samt i vissa fall enligt LXOH) har kommunen en lagreglerad rätt till ersättning från staten för betydande kostnader. Det kan därför, som Klimat- och sårbarhetsutredningen konstaterat, noteras att det finns ett visst incitament för kommunen att tänja på räddningstjänstbegreppet när det föreligger risk för att en naturolycka ska inträffa.

Fastighetsägare/enskild/annan egendomsinnehavare

Det är den enskilde egendomsinnehavaren som primärt är ansvarig för sin egendom. Kan den enskilde inte själv vidta åtgärder är det närmast kommunen denne har att vända sig till för det fall att det föreligger en räddningsinsats. Om naturolycka som inte utgör räddningsinsats hotar egendomen, t.ex. om erosion hotar den enskildes fastighet, är den enda konkreta möjligheten till ”hjälp” som finns vad som täcks av det av den enskilde valda försäkringsskyddet. Det är därför klart att det föreligger behov av att i detalj klarlägga hur försäkringsskyddet för enskildas egendom ser ut. Om någon naturolycka/någon konsekvens därav i dagsläget inte går att försäkra är frågan om en sådan ordning är rimlig och hur den i så fall löses.

Förslag till vidare utredning

På sätt redogjorts för under avsnittet om denna rapports avgränsning har för egen del noterats att avgränsningen av omfattning av beskrivet ansvar när det gäller myndigheter är vald för att på ett samlat och övergripande sätt beskriva reglerat ansvar som uttryckligen kan aktualiseras vid naturolycka.

Utredningen skulle därmed kunna användas som utgångspunk för vidare utredningar i olika avseenden. Utredningen kan t.ex. användas som grund för att i ett nästa steg utreda vilka uppgifter/vilket ansvar som i detalj föreligger för respektive myndighet gällande att skapa robusthet i samhället (hur detta närmare ska definieras är en särskild fråga). En sådan analys och utredning bör då för respektive myndighet även beakta ansvar enligt speciallagstiftning. Det har redan av instruktionerna noterats t.ex. att Affärsverket svenska kraftnät har till uppgift att förvalta, driva och utveckla ett kostnadseffektivt, driftsäkert och miljöanpassat kraftöverföringssystem. Även Banverkets uppgift som infrastrukturförvaltare och Vägverkets uppgift att svara för planering, byggande och drift av de statliga vägarna kan vara delar i detta. En särskild fråga som kan behandlas är också om något ansvar gällande ”robusthet” är av sådan karaktär att uteblivet agerande leder till någon form av sanktion/skadeståndsskyldighet.

9. Källförteckning

Lagar

Jordabalken (1970:994) (”JB”)
Skadeståndslag (1972:207) (”SkdstL”)
Regeringsformen (1974:152)
Preskriptionslagen (1981:130)
Räddningstjänstlag (1986:1102)
Plan- och bygglag (1987:10) (”PBL”)
Kommunallag (1991:900)
Ordningslagen (1993:1617)
Lag om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. (1994:847)
Elberedskapslag (1997:288)
Ellag (1997:857)
Miljöbalken (1998:808)
Lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (”Sevesolagen”)
Lag om skydd mot olyckor (2003:778) (”LSO”)
Järnvägslag (2004:519)
Naturgaslag (2005:403)
Lag om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (2006:304)
Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006:544) (”LXOH”)

Förordningar

Förordning (1994:215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m.
Förordning (1994:1806) om systemansvaret för el
Förordning(1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet
Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden
Trafikförordning (1998:1276)
Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor

Förordning (2004:100) om statsbidrag till åtgärder för avhjälpande av föroreningsskador
Förordning (2005:229) om tillfälligt stöd för lagring av virke
Förordning (2006:171) om bidrag till anläggning av skog på områden med stormfälld skog
Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser
Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (”Krisberedskapsförordningen”)
Naturgasförordningen (2006:1043)
Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion
Förordning (2007:1027) med instruktion för Banverket
Förordning (2007:1043) med instruktion för Livsmedelsverket
Förordning (2007:1046) med instruktion för Skogsstyrelsen
Förordning (2007:1052) med instruktion för Naturvårdsverket
Förordning (2007:1065) med instruktion för Boverket
Förordning (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät
Förordning (2007:1153) med instruktion för Statens energimyndighet
Förordning (2007:1202) med instruktion för Livsmedelsverket
Förordning (2007:1371) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Förordning (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning
Förordning (2008:1380) med instruktion för Vägverket
Förordning (2009:945) med instruktion för Statens geotekniska institut
Förordning (2009: 946) med instruktion för Lantmäteriet
Förordning (2009:956) om översvämningsrisker
Förordning (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

EG-rättsakter

Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvämningsrisker.
Rådets förordning (EG) nr 2012/2002 av den 11 november 2002

Offentliga tryck

Ds 2007:51
Proposition 1985/86:1
Proposition 1985/86:150 bil.3
Proposition 1985/86:170
Proposition 1990/91:117
Proposition 1993/94:178
Proposition 2001/02:158
Proposition 2002/03:119
Proposition 2004/05:106
Proposition 2005/06:133
Proposition 2006/07:122
Proposition 2007/08:192
Proposition 2008/09:162
Proposition 2008/09:217

Prop. 2009/10:1 Utgiftsområde 6
SOU 1998:59
SOU 2001:41
SOU 2007:31
SOU 2007:60
Försvarsutskottets betänkande 2005/09:FöU09
FöU 1985/86:1, om förebyggande åtgärder m.m. mot jordskred och andra naturolyckor (prop. 1985/86:150)
Fö2007/436/CIV, Tjänsteman i beredskap och ledningsfunktion enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap
Fö2008/552/SSK, Tjänsteman i beredskap och ledningsfunktion enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Regleringsbrev

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Affärsverket svenska kraftnät
Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Banverket
Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Boverket
Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Lantmäterimyndigheten
Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Livsmedelsverket
Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Länsstyrelsen
Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Naturvårdsverket
Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete
Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Skogsstyrelsen
Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Socialstyrelsen
Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Statens energimyndighet
Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Statens geotekniska institut
Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Sveriges geologiska undersökning
Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Vägverket

Litteratur

Andersson, H., *Det allmännas ersättningskrav för skyddsåtgärder – skadebegrepp och begränsningsläror*, Pointlex 2004
Bengtsson, B., *Festskrift till Ulk K. Nordensson – Om grannelagsansvaret i dag*, 1999
Bengtsson, B. m.fl., *Kommentaren till miljöbalken, del II*
Bengtsson, B., Strömbäck, E. Kommentar till 3 kap. 2 och 7 §§ SkdstL i Zeteo
Hellner, J. och Radetzki, M., *Skadeståndsrätten En introduktion*, tredje uppl., 2007
Hellner, J och Radetzki, M., *Skadeståndsrätt*, sjunde uppl., 2006
Håstad, T., *Tjänster utan uppdrag: ersättning och behörighet vid s.k. negotiorum gestio*, 1973
Michanek, G. och Zetterberg, C., *Den svenska miljörätten*, andra uppl., 2008
Rosén, P., *Kommentaren till 10 kap. 15 § PBL i Karnov*
Skogh, G., *Statens ekonomiska ansvar vid naturkatastrofer och stora industriella olyckor*, Rapport till Expertgruppen för miljöstudier 2009:2
Svedberg, G., *Kommentaren till 10 kap. 14 § trafikförordningen i Karnov*

Myndighetsrapporter

Boverket, *Bygg för morgondagens klimat*, 2009
Livsmedelsverket, *Dricksvatten - En överblick av den rättsliga regleringen av myndigheternas ansvar i vardag och vid kris*, 2009
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting, *Kommunernas krisberedskap – avstämning om kommunernas uppbyggnadsperiod 2006-2009,* 2009-03-31
Räddningsverket, Förslag till hur direktivet 2007/60/EG om bedömning och hantering av översvämningsrisker kan genomföras, 2008-10-10
Räddningsverket och Boverkets rapport, Säkerhetshöjande åtgärder i detaljplaner – Vägledningsrapport, Karlstad 2006
Skredkommissionen, Andermyr, S. A., *Ansvars- och ersättningsfrågor vid ras och skred,* Rapport 3:94, andra uppl., Linköping 1994

Rättsfall

MÖD 2005:64
NJA 1950 s 610.
NJA 1984 s. 340 I-III.
NJA 2001 s 627
NJA 2004 s. 566
NJA 2008 s. 100
RH 1991:32
Svea Hovrätts dom 2002-11-12 i mål nr T 7456-01

Övrigt

- Kommunförbundets minirapport nr 24, 1998
- Mejlkorrespondens med Tor Borinder, Naturvårdsverket 2009-10-19
- Miljödepartementet, Remiss om lagtexten för en ny plan- och bygglag samt en ändring i anläggningslagen (1973:1149)
- Motion 2006/07:Fö207, 2006/07:Fö217, 2006/07:MJ391 yrkande 42 och 2006/07:Fö222.
- Remissvar ang. denna rapport 2009-10-20, Thord Eriksson, Affärsverket svenska kraftnät
- Telefonsamtal och mejlkorrespondens med Susanne Edsgård, dåvarande Räddningsverket, 2007-05-08 samt 2008-06-03
- Telefonsamtal med Helena Fürst, Naturvårdsverket 2009-07-06

Bilaga 1 Matris – ansvar naturolycka

I denna matris har så långt praktiskt möjligt sammanställts huvuddragen av reglerat ansvar för de behandlade aktörerna under en olyckscykel. För detaljerad beskrivning hänvisas till rapportens textdel.

Med ”planering” i matrisen nedan avses ansvar för analys, samverkan, samordning, verkandeansvar för att förebyggande åtgärder i något avseende vidtas samt övriga planerande åtgärder. Planering markeras med **P**.

Med ”åtgärd” avses ansvar för fysiska åtgärder och ersättningsansvar. Fysisk åtgärd markeras med **F** och ersättningsansvar markeras med **E**.

	Förebyggande		Vid naturolycka		Efter naturolycka	
	Planering	*Åtgärd*	*Planering*	*Åtgärd*	*Planering*	*Åtgärd*
Staten	P[263]	E[264]	P[265]	E[266]		
Myndigheter						
Svenska Kraftnät	P[267]		P[268]			
Banverket	P[269]		P[270]			
Boverket	P[271]		P[272]			
Energimyndigheten	P[273]		P[274]			

263 Förordning med instruktion för regeringskansliet.
264 Statsbidrag (oreglerat) samt 5 kap. LXOH.
265 Förordning med instruktion för regeringskansliet, 16 kap. 3 § PBL, 4 kap. 10 § LSO.
266 7 kap. 3 § LSO samt 7 kap. 2 § förordningen om skydd mot olyckor.
267 9 och 11 §§ Krisberedskapsförordningen samt enligt instruktion och regleringsbrev i huvudsak verkandeansvar för riskminimering och samordning; dock inte uttryckligt riktat mot naturolyckor. Uppgifter om beredskapsplanering vid kris samt verkandeansvaret enligt regleringsbrevet gällande beredskap bedöms dock kunna aktualiseras inför naturolycka. Därutöver uppgifter gällande ”robusthet” (skulle även kunna avse åtgärd).
268 5 § Krisberedskapsförordningen, TiB, ledningsfunktion samt 4 § 1 st. instruktionen.
269 9 och 11 §§ Krisberedskapsförordningen, i övrigt i huvudsak ett identifieringsarbete; dock inte uttryckligt riktat mot naturolyckor. Därutöver uppgifter gällande ”robusthet” (skulle även kunna avse åtgärd).
270 5 § Krisberedskapsförordningen samt TiB och ledningsfunktion.
271 9 § Krisberedskapsförordningen samt bland annat ett analyserande arbete och ett samordnande ansvar; dock inte uttryckligt riktat mot naturolyckor.
272 5 § Krisberedskapsförordningen.
273 9 och 11 §§ Krisberedskapsförordningen samt enligt instruktion och regleringsbrev bl.a. analys riktat mot naturolyckor.
274 5 § Krisberedskapsförordningen.

	Förebyggande		Vid naturolycka		Efter naturolycka	
	Planering	*Åtgärd*	*Planering*	*Åtgärd*	*Planering*	*Åtgärd*
Lantmäteriet	P[275]		P[276]			
Livsmedelsverket	P[277]		P[278]			
Länsstyrelsen	P[279]		P[280]	F[281]	P[282]	
Naturvårdsverket	P[283]		P[284]			
MSB	P[285]		P[286]	F/E[287]	P[288]	

275 9 § Krisberedskapsförordningen samt enligt instruktion och regleringsbrev bland annat samordning och samråd; dock inte uttryckligt riktat mot naturolyckor. Särskilt kan emellertid nämnas ansvaret för uppbyggnaden av en ny höjdmodell.
276 5 § Krisberedskapsförordningen och TiB.
277 9 och 11 §§ Krisberedskapsförordningen.
278 5 § Krisberedskapsförordningen samt TiB och ledningsfunktion.
279 9, 7 och 11 §§ Krisberedskapsförordningen samt bl.a. 4 kap. 5 §, 4 kap 9 §, 5 kap. 22 § och 12 kap. 1 och 3 §§ PBL. Enligt instruktion och regleringsbrev i övrigt bl.a. samordning, analys, stödjande arbete och tillsyn avseende bl.a. krisberedskap och olyckor. Därutöver uppgiften enligt Översvämningsförordningen att dels ta fram kartor över översvämningsrisker (vissa länsstyrelser), dels ta fram riskhanteringsplan för översvämningsrisker (alla länsstyrelser).
280 5 och 7 §§ Krisberedskapsförordningen, TiB och ledningsfunktion, 54 § instruktionen, 3 kap. 16 § LSO samt 4 kap. 33 § förordning om skydd mot olyckor.
281 4 kap. 33 § förordning om skydd mot olyckor.
282 54 § instruktionen.
283 9 § Krisberedskapsförordningen.
284 5 § Krisberedskapsförordningen.
285 9 och 11 §§ Krisberedskapsförordningen. Enligt instruktion och regleringsbrev bl.a. verka för att förebyggande åtgärder vidtas mot naturolyckor samt ansvara för att genom den nationella plattformen samordna arbetet med att förebygga och mildra effekterna av naturolyckor. I övrigt nytillkommen skyldighet enligt Översvämningsförordningen att ta fram preliminära bedömningar av översvämningsrisker samt kartor över översvämningshotade områden. Därutöver ansvar för frågor om skydd mot olyckor och krisberedskap om ingen annan myndighet ansvarar (oklart om detta även avser åtgärd).
286 5 § Krisberedskapsförordningen, TiB och ledningsfunktion (om de två sistnämnda uppgifterna övergått från Räddningsverket och Krisberedskapsmyndigheten). Därutöver ansvar för frågor om skydd mot olyckor och krisberedskap om ingen annan myndighet ansvarar (oklart om detta även avser åtgärd) samt 7 § instruktionen.
287 7 § instruktionen (oklart vad stödresurser avser).
288 Ansvar för frågor om skydd mot olyckor och krisberedskap om ingen annan myndighet ansvarar (oklart om detta även avser åtgärd) samt 10-11 §§ instruktionen.

	Förebyggande		Vid naturolycka		Efter naturolycka	
	Planering	*Åtgärd*	*Planering*	*Åtgärd*	*Planering*	*Åtgärd*
Sida	P[289]		P[290]			F[291]
Skogsstyrelsen	P[292]		P[293]			E[294]
SMHI	P[295]		P[296]			
Socialstyrelsen	P[297]		P[298]			
SGI	P[299]	F[300]	P[301]			

289 9 § Krisberedskapsförordningen. Inom ramen för biståndsverksamhet föreligger uppgifter beträffande naturolyckor. Kan ev. även avse åtgärd.
290 5 § Krisberedskapsförordningen.
291 Inom ramen för biståndsverksamhet föreligger uppgifter beträffande naturolyckor.
292 9 § Krisberedskapsförordningen.
293 5 § Krisberedskapsförordningen.
294 1 § förordningen om tillfälligt stöd för lagring av virke samt 1 § förordningen om bidrag till anläggning av skog på områden med stormfälld skog.
295 9 § Krisberedskapsförordningen. Enligt instruktion och regleringsbrev bl.a. ta fram beslutsunderlag, svara för varningstjänster samt att ha beredskap och biträda berörda myndigheter vid allvarliga störningar i samhället. Varningstjänst och uppgiften att ha beredskap är inte uttryckligt riktat mot naturolyckor – vilket utredandet av ett varningssystem för extrema vädersituationer är – men uppgifterna kan aktualiseras vid naturolyckor.
296 5 § Krisberedskapsförordningen samt TiB. Vidare kan noteras att SMHI ska svara för varningstjänster samt att ha beredskap och biträda berörda myndigheter vid allvarliga störningar i samhället. Detta är inte uttryckligt riktat mot naturolyckor, men uppgifterna kan aktualiseras vid naturolyckor.
297 9 och 11 §§ Krisberedskapsförordningen samt redovisning av myndighetens krisberedskapsförmåga.
298 5 § Krisberedskapsförordningen, TiB och ledningsfunktion.
299 9 § Krisberedskapsförordningen. Enligt instruktion ska SGI bidra till att riskerna för ras och skred minskar samt bidra till att de risker som är förknippade med stranderosion minskar. Uttryckliga uppgifter för att uppfylla detta anges i instruktionen (bl.a. bistå ansvariga instanser när det finns risk för ras eller skred). Även uppgift i regleringsbrev om skredanalyser och stabilitetskarteringar längs Göta älv.
300 Enligt instruktion övervaka stabilitetsförhållandena i Göta älvdalen.
301 5 § Krisberedskapsförordningen samt enligt instruktion bistå ansvariga instanser när ras eller skred har inträffat.

	Förebyggande		Vid naturolycka		Efter naturolycka	
	Planering	*Åtgärd*	*Planering*	*Åtgärd*	*Planering*	*Åtgärd*
SGU	P[302]		P[303]			
SKL						
Vägverket	P[304]		P[305]			E[306]
Kommunen	P[307]		P[308]	F[309]	P[310]	F/E[311]
Enskild	P[312]	F[313]		F/E[314]		F/E[315]

302 9 § Krisberedskapsförordningen. Enligt instruktion och regleringsbrev bland annat insamling av information; dock inte riktat mot naturolyckor.
303 5 § Krisberedskapsförordningen.
304 9 och 11 §§ Krisberedskapsförordningen. Enligt instruktion och regleringsbrev bl.a. ett verkandeansvar och identifiering; dock inte uttryckligt riktat mot naturolyckor. Däremot uppgifter gällande ”robusthet” (skulle även kunna avse åtgärd).
305 5 § Krisberedskapsförordningen samt TiB och ledningsfunktion.
306 Skyldighet tillsammans med Skogsstyrelsen åtgärda körskador till följd av stormen Gudrun 2005.
307 Se bl.a. 2 kap. 3 § PBL, 4 kap. 1 § PBL, 5 kap. PBL, 1 kap. 7 § och 3 kap. 1-3 §§ LSO, 2 kap. 1 § och 2 kap. 7 § LXOH.
308 2 kap. 2, 7 och 9 §§ LXOH.
309 3 kap. 7 § LSO.
310 3 kap. 9-10 §§ och 6 kap. 4 § LSO.
311 3 kap. 9 § LSO samt socialtjänstlagen.
312 Byggherreansvar 9 kap. 1 § PBL, lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk samt i förekommande fall efterlevnad av tillstånd.
313 Möjligtvis 3 kap. 17 § PBL (om denna bestämmelse kan anses omfatta åtgärder av mer ingripande karaktär).
314 Enskild egendomsinnehavares grundläggande ansvar för egendom.
315 Enskild egendomsinnehavares grundläggande ansvar för egendom.

ADVANT PRODUKTIONSBYRÅ

NATIONELL PLATTFORM FÖR ARBETE MED NATUROLYCKOR

BOVERKET • ENERGIMYNDIGHETEN • LANTMÄTERIET • LIVSMEDELSVERKET
LÄNSSTYRELSERNA • MSB • NATURVÅRDSVERKET • SIDA • SKOGSSTYRELSEN • SMHI
SOCIALSTYRELSEN • STATENS GEOTEKNISKA INSTITUTT • SVENSKA KRAFTNÄT SVERIGES
GEOLOGISKA UNDERSÖKNING • SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTING • TRAFIKVERKET
VATTENMYNDIGHETERNA

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
651 81 Karlstad Tfn 0771-240 240
Publ. Nr MSB 0179-10 ISBN 978-91-7383-087-4
www.msb.se/nationellplattform

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap