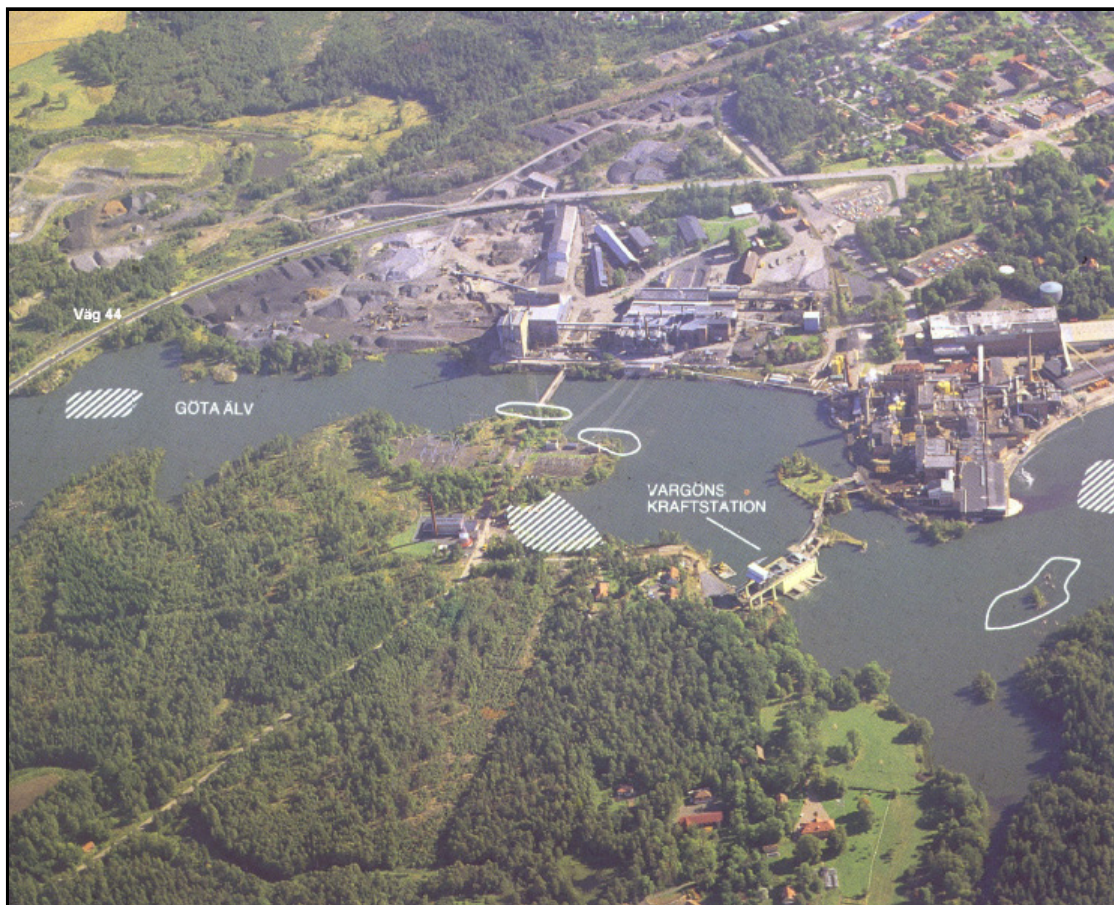


Regional krishantering

- Höga flöden i Vänern – Göta älv



Johan Norberg, Olle Carlbom,
Douglas Dérans, Bo R Svensson

Regional krishantering

- Höga flöden i Vänern – Göta älv

Johan Norberg, Olle Carlbom,
Douglas Dérans, Bo R Svensson

Utgivare Totalförsvarets Forskningsinstitut - FOI Försvarsanalys 172 90 Stockholm	Rapportnummer, ISRN FOI-R--1170--SE	Klassificering Användarrapport
	Forskningsområde 1. Försvars- och säkerhetspolitik	
	Månad, år Februari 2004	Projektnummer E17357
	Verksamhetsgren 5. Uppdragsfinansierad verksamhet	
	Delområde 13. Stöd till säkerhet och beredskap	
Författare/redaktör Johan Norberg Olle Carlbom Douglas Dérans Bo R Svensson	Projektledare Douglas Dérans	
	Godkänd av Maria Hedvall	
	Uppdragsgivare/kundbeteckning Krisberedskapsmyndigheten	
	Tekniskt och/eller vetenskapligt ansvarig	
Rapportens titel Regional krishantering -		
Sammanfattning (högst 200 ord) <p>Projektets syfte är att öka kunskapen om myndigheters framtida krisledning och krishanteringsförmåga på regional nivå. Arbetet har utgått från hur man på regional nivå hanterade översvämningar i Vänern – Göta älv åren 2000-01. Situationen hanterades då inom samhällets befintliga ramar.</p> <p>För att undersöka länsstyrelser och kraftbolags hantering av en svårare situation och för att belysa samhällets krishanteringssystem skapades ett scenario i vilket läget 2000-01 förvärrades genom fortsatt rikligt regn. Åtgärder med anledning av scenariot diskuterades med berörda. Möjligheterna att påverka vattenmassorna bedömdes som små. Detta ökade betydelsen av tydliga ekonomiska och juridiska förutsättningar för effektivt fungerande regional krishantering.</p> <p>De generella formuleringarna i författningarna om samhällets krishanteringssystem försvårar ansvarsutkrävande. Samhällets krishanteringsförmåga behöver dock inte påverkas eftersom berörda myndigheter har god grundförmåga samt är pragmatiska och flexibla. Oklart ekonomiskt ansvar medför dock tveksamhet att göra insatser i rätt tid. Ett förtydligande av de allmänna formuleringarna i samhällets krishanteringssystem skulle kunna förbättra vägledningsvärdet samt bidra till att öka aktörernas förmåga. Flexibel finansiering för åtgärder i allt från normalt tillstånd till pågående krishantering skulle underlätta beslutsfattande. Länsstyrelsernas personal måste ha förmåga att samordna aktörer i krishanteringens alla faser. Följderna av ökad EU-samordning för krishantering i Sverige bör studeras vidare.</p>		
Nyckelord Regional krishantering, krisledning, länsstyrelse, vattenverksamhet, räddningstjänst, tillsynsansvar, områdesansvar, sektorsansvar, översvämningar, höga flöden		
Övriga bibliografiska uppgifter	Språk Svenska	
ISSN 1650-1942	Antal sidor: 72 s.	
Distribution enligt missiv	Pris: Enligt prislista	

Issuing organization FOI – Swedish Defence Research Agency Defence Analysis SE-172 90 Stockholm	Report number, ISRN FOI-R--1170--SE	Report type User report
	Programme Areas 1. Defence and Security Policy	
	Month year February 2004	Project no. E17357
	General Research Areas 5. Commissioned Research	
	Subcategories 13. Support to Security, Safety and Preparedness	
Author/s (editor/s) Johan Norberg Olle Carlbom Douglas Dérans Bo R Svensson	Project manager Douglas Dérans	
	Approved by Maria Hedvall	
	Sponsoring agency Swedish Emergency Management Agency	
	Scientifically and technically responsible	
Report title (In translation) Regional civil contingencies		
Abstract (not more than 200 words) <p>The project's aim is to contribute to knowledge about peace time crisis management of Government authorities at a regional level (county administrative boards). The basis has been the handling of severe floods in Western Sweden in the winter 2000-01. These floods could be handled within the society's existing framework.</p> <p>A scenario was used to illuminate the legal frame for crisis management and to explore how authorities and hydroelectric companies would handle an aggravated situation. The scenario severely aggravates the floods of 2000-01 through continued precipitation. Controlling the resulting flood was perceived as very difficult. This increases the importance of clear economic and legal frameworks for successful crisis management.</p> <p>The general nature of the wording in relevant legal statutes impedes accountability. But it does not necessarily hamper society's crisis management capability since the authorities are pragmatic and have a good basic capability. Unclear economic responsibility can increase to hesitation to take timely measures.</p> <p>To clarify the legal framework would improve its guiding value and would add to the abilities of authorities concerned. Financing measures more flexibly, in both normal and crisis conditions would facilitate decision making. The staff of authorities must be able to coordinate other actors in crisis management. The implications of EU-coordination for Swedish crisis management should be studied further.</p>		
Keywords Regional civil contingencies, county administrative boards, infrastructure in water, civil emergency, floods		
Further bibliographic information	Language Swedish	
ISSN 1650-1942	Pages 72 p.	
	Price acc. to pricelist	

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD	7
SAMMANFATTNING	9
1 UPPGIFTEN	11
1.1 HUR KRISHANTERAS HÖGA FLÖDEN PÅ REGIONAL NIVÅ?	11
1.2 SYFTE, METOD OCH AVGRÄNSNINGAR	12
2 VATTEN, LAND OCH BEBYGGELSE	15
2.1 GÖTA ÄLVS AVRINNINGSSOMRÅDE	16
2.2 PÅVERKANSAKTÖRER	17
3 AKTÖRERNA	23
3.1 LOKALA AKTÖRER	23
3.2 REGIONALA AKTÖRER	23
3.3 CENTRALA AKTÖRER	24
3.4 ÖVRIGA AKTÖRER	26
4 JURIDISKA MÖJLIGHETER OCH BEGRÄNSNINGAR	27
4.1 KRISHANTERINGSSYSTEMET	27
4.2 RÄDDNINGSTJÄNSTLAGEN – BEFOGENHET I VISSA FALL	30
4.3 VATTENVERKSAMHET	33
4.4 TILLSYNSANSVAR GER LÄNSSTYRELSEN VISSA BEGRÄNSADE BEFOGENHETER	36
4.5 DET OFFENTLIGA ÅTAGANDET – NÅGRA PRINCIPER FÖR ANSVARSFÖRDELNINGEN	37
4.6 LÄNSSTYRELSENA ANSER SIG INTE BEHÖVA YTTERLIGARE BEFOGENHETER	39
5 HANTERING AV KOSTNADER FÖR HÖGA FLÖDEN	41
5.1 KOSTNADER FÖR FÖREBYGGANDE ÅTGÄRDER	41
5.2 SKADEKOSTNADERNAS FÖRDELNING	43
5.3 SLUTSATSER ANGÅENDE KOSTNADSANSVARET	45
6 REGIONAL KRISHANTERING OCH OMRÅDESANSVAR	47
6.1 LÄNSSTYRELSEARNAS AGERANDE VID ÖVERSVÄMNINGARNA 2000-01	47
6.2 VÄNERN STIGER! - SCENARIO OCH SPEL	48
6.3 LÄNSSTYRELSEARNAS AGERANDE I SCENARIOT	49
6.4 GEOGRAFISKT OMRÅDESANSVAR	51
7 SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	55
7.1 SAMHÄLLET'S KRISHANTERINGSSYSTEM	55
7.2 KRISHANTERING I VÄNERN – GÖTA ÄLV	57
7.3 ÖVRIGT	59
7.4 METOD	60
7.5 REKOMMENDATIONER	61
8 KÄLLFÖRTECKNING	63
BILAGA 1 - HUR HÖGT OCH SNABBT STIGER VÄNERN?	67
BILAGA 2 - DAMMEN VID VARGÖN – ATT KUNNA KONTROLLERA FLÖDET I GÖTA ÄLV	69
BILAGA 3 - RISKOMRÅDEN I KARLSTAD VID HÖGA FLÖDEN I VÄNERN	71

Omslagsbild

Göta älv/Vargön: Foto Vattenfall

Förord

Krishantering är en fråga som tilldrar sig allt större intresse. Vad ställer krishantering för krav på samhället? Hur skall myndigheter och andra berörda agera när en kris uppstår? Det finns ett ökande behov att belysa detta mångfacetterade område. Denna rapport är ett led i att utveckla kunskap och metoder för krishantering i samhället. Ämnets komplexa natur i kombination med den ständiga utvecklingen av lagarna på detta område gör att ytterligare studier behövs för att kunna dra slutsatser om samhällets krishantering mer generellt.

Nästan alla kriser som inträffar måste på något sätt hanteras av en kommun. Det finns många konkreta fall av kommunal krishantering att studera. Ibland kräver dock hanteringen av en kris större överblick och mer övergripande samordning än inom en kommun. Då kan krishantering på regional nivå bli nödvändig. Det är dock ovanligt att samhällets regionala nivå, främst länsstyrelserna, blir operativt engagerad i hanteringen av en kris. Hur kan man då studera regional krishantering?

Den händelse som behandlas i denna rapport är en vidareutveckling i scenarioform av de översvämningar som drabbade Vänern - Göta älv år 2000-01 och där länsstyrelserna i Värmland och Västra Götaland var aktivt engagerade. Krisen påverkade hela samhället i berörda områden. För att kunna fokusera på hanteringen av denna händelse på samhällets regionala nivå har avgränsningar varit nödvändiga. Länsstyrelsernas förhållande till kommuner, debatt och stämningar i massmedia samt politiska beslut på alla nivåer i samhället är naturligtvis viktiga i ett verkligt skeende. Den tämligen komplexa bild som ändå redogörs för här är dock en förenkling av ett verkligt skeende.

Författarna till denna rapport har varit Johan Norberg, Douglas Dérans, Olle Carlbom och Bo R Svensson. Vi vill tacka personer på länsstyrelserna i Värmland och Västra Götaland, kraftbolagen Fortum och Vattenfall, Svenska kraftnät, SMHI, SRV och FOI som i intervjuer och möten har delat med sig av kunskaper och erfarenheter. Dessa är (i bokstavsordning) Sten Bergström (SMHI), Göran Engström (Karlstad kommun), Tina Fridolf (SVK), Jan Gustavsson (Länsstyrelsen Västra Götaland), Jan-Erik Gustavsson (SRV), Denny Johansson (Länsstyrelsen Västra Götaland), Lennart Johansson (Länsstyrelsen Västra Götaland), Ingemar Karlsson (Länsstyrelsen Västra Götaland), Thord Lindström (Vattenfall), Olle Mill (SVK), Lars Nygren (Vattenfall), Roland Skogberg (Länsstyrelsen Värmland), Lars Skymberg (Fortum), Anders Swerin (Länsstyrelsen Värmland).

Vår förhoppning är att rapporten kommer att kunna användas i diskussioner, analyser och spel för att utveckla samhällets krishanteringsförmåga.

Douglas Dérans

Projektledare

Sammanfattning

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har på uppdrag av Krisberedskapsmyndigheten (KBM) genomfört en studie om lokal, regional och central ledning vid krishantering. Syftet har varit att öka kunskapen om frestida krisledning och krishanteringsförmåga, att utveckla metoder för krishantering samt att belysa ansvarsförhållanden och samspel mellan olika berörda parter. Tidigare händelser och erfarenheter har analyserats, vidareutvecklades i scenarier och diskuterats med berörda parter.

En första delrapport redovisar erfarenheter från kommunal krishantering. Denna andra delstudie belyser krishantering på regional nivå och baseras på erfarenheter från hanteringen av höga flöden i Vänern – Göta älv åren 2000-01 och på ett scenario som bygger på att den situationen förvärras avsevärt.

Höga flöden i vattendrag och sjöar kan orsaka stora skador och kostnader. Översvämningarna i Västsverige 2000-01 skapade stora problem för samhällena runt Vänern, längs dess tillflöden samt längs dess enda utflöde, Göta älv. Två intressen skulle balanseras mot varandra. Översvämningsskador runt Vänern kunde minskas genom att öka tappningen i Göta älv. Alltför höga flöden i Göta älv kunde dock medföra skred och översvämningar. Risken för stora skador på samhälle och miljö runt Vänern å ena sidan och längs Göta älv å den andra måste alltså vägas mot varandra. År 2000-01 kunde vattennivån i Vänern och flödet i Göta älv dock balanseras inom ramen för vad Vänern, Göta älv och vattenregleringarna tålde. Det slutade regna i tid.

Men vad hade hänt om det hade fortsatt regna rikligt när vattnet stod som högst och Vänern hade stigit ytterligare? Hur hade inblandade aktörer prioriterat: att riskera ras i Göta älv dal eller långsiktiga översvämningar runt Vänern? Hur hade en intresse motsättning mellan offentliga aktörer hanterats inom ramen för samhällets krishanteringssystem,¹ som förutsätter ett stort mått av konsensus mellan berörda myndigheter? Vilken roll spelar andra relevanta lagar för hur aktörerna agerar? Hur skulle regional krishantering ha kunnat se ut i ett sådant skede? Vilken roll skulle den centrala nivån ha spelat? Slutligen, vad kan man, mot bakgrund av denna rapport, inklusive scenario och spel, säga om samhällets krishanteringssystem och krishanteringsförmåga? Dessa frågor diskuterades mot bakgrund av ett scenario i ett endagsspel med berörda aktörer på regional nivå (länsstyrelser och kraftbolag).

Såväl krishantering som reglering av vattendrag är komplicerat både juridiskt och praktiskt. Vårt scenario fokuserade därför på så konkreta faktorer som möjligt: lagar, samhällets krishanteringssystem, naturens förutsättningar längs Vänern - Göta älv, ekonomiskt ansvar samt befintliga erfarenheter av krishantering. Studien betonar således förutsättningar för regional krishantering snarare än dess mer operativa delar.

Mot bakgrund av denna rapport kan man säga att generella formuleringar i författningarna om samhällets krishanteringssystem och centralisering av avgörande befogenheter kan försvåra ansvarsutkrävande och begränsar lagarnas vägledningsvärde. Detta behöver dock inte betyda så mycket för samhällets krishanteringsförmåga, som mer bygger på myndigheternas

¹ Begreppet samhällets krishanteringssystem avser här de författningar och et juridiska ramverk för krishantering som beskrivs i regeringens proposition 2001/02:158 Samhällets säkerhet och beredskap. Man kan diskutera om detta ramverk verkligen kan sägas utgöra ett helt system för krishantering. Med denna reservation används begreppet här då det är allmänt vedertaget. Frågan i sig diskuteras vidare i avsnitt 4 och 7.

ordinarie ansvar, befogenheter och organisationer för normala förhållanden. Myndighetsrepresentanterna har även en pragmatisk syn på sitt agerande i kris - man gör det man måste med de resurser man har. Vidare eftersträvar man ofta konsensus, både till följd av tradition och då det finns få alternativ till detta.

Författningarna om samhällets krishanteringssystem är ett allmänt hållet ramverk som i sin nuvarande form fokuserar på förberedelser och planering. Det är tämligen vagt vad avser operativ krishantering, vilket kan ge handlingsfrihet, men även kan försvåra planering. Selektiva konkretiseringar av olika fall och sammanhang där hanteringen av en händelse kan förutses på ett rimligt sätt skulle kunna bidra till att öka tydligheten vad avser myndigheternas operativa krishantering.

Inom ramen för samhällets krishanteringssystem finns möjlighet att vid behov ändra ledningsförhållanden. I vårt scenario uppstod dock inte en sådan situation då berörda aktörer var i allt väsentligt överens om hur situationen skulle hanteras. Hur sådana eventuella ändringar i ledningsförhållanden skall gå till bör utredas vidare.

Möjligheterna att påverka vattenmassorna vid så här höga flöden i Väneren – Göta älv är små. Detta innebär att tydliga ekonomiska och juridiska förutsättningar för att berörda aktörer skall samverka, informera och hantera skador blir av stor vikt för att den regionala krishanteringen skall fungera effektivt. Länsstyrelserna kan främst påverka förberedelser för krishantering. I ett operativt skede är länsstyrelsens formella roll mer av samordnande karaktär. Om det råder räddningstjänst kan länsstyrelsen få ytterligare befogenheter.

Eventuella motsättningar mellan myndigheter vid krishantering på regional nivå kan endast lösas av regeringen som därmed kan komma att spela en framträdande roll även i regional krishantering. Då det är oklart hur detta skall gå till är det viktigt att vidare analysera och öva detta. Länsstyrelsens övriga möjligheter att påverka finner främst stöd i miljöbalken och Räddningstjänstlagen.

Det oklara ekonomiskt ansvaret vid höga flöden kan medföra att inblandade aktörer tvekar att göra rätt insats i rätt tid. Det minskar även de drabbades tålamod. Att klargöra dessa osäkerheter skulle både bidra till att förbättra krishanteringsförmågan och öka samhällets tålighet vid höga flöden. Slutligen konstateras att EU-länderna samordnar sin krisförmåga och att detta sannolikt kommer att få konsekvenser för det svenska krishanteringssystemet.

Vi rekommenderar att de allmänna formuleringarna i författningarna om samhällets krishanteringssystem fylls med ytterligare innehåll genom att olika sammanhang där omfattande samordning kan komma att behövas konkretiseras. Detta torde förbättra krishanteringssystemets vägledningvärde samt att öka den praktiska förmågan hos aktörerna. Det kan göras genom förtydligande uttalanden, vidare analyser, spel och övningar. Avseende ekonomiskt ansvar efterlyses bl.a. en möjlighet att skapa en flexibel finansieringsform som kan tillhandahålla medel för effektiva åtgärder längs hela skalan mellan normalt tillstånd och fullt pågående räddningsinsats. Vi betonar även vikten av att länsstyrelsernas personal får utveckla och vidmakthålla sin förmåga att samordna aktörer i krishanteringens alla faser, att begreppet ”överhängande fara” förtydligas vad avser hantering av höga flöden t.ex. genom att tidsfaktorn underordnas riskfaktorn. Avslutningsvis förslår vi att innebörden av Sveriges engagemang i EU:s samarbete om krishantering för det svenska samhällets krishanteringssystem analyseras vidare.

1 UPPGIFTEN

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har på uppdrag av Krisberedskapsmyndigheten (KBM) genomfört en studie om metoder för lokal, regional och central ledning vid krishantering. Projektet, som kallats Ledljusprojektet, har syftat till att öka kunskapen om fredstida krisledning och krishanteringsförmåga, att utveckla metoder för krishantering samt att belysa ansvarsförhållanden och samspel mellan olika berörda parter. Tidigare händelser och erfarenheter har analyserats samt vidareutvecklades i scenarier och legat till grund för diskussioner med berörda parter för att utveckla metoder för krishantering och ledning i kris men också för uppföljning och utvärdering av samhällets krishanteringsförmåga. Arbetet har löpande diskuterats med KBM.

En första delrapport har redovisat erfarenheter från kommunal krishantering.² Denna andra delstudie belyser krishantering på regional nivå och baseras på erfarenheter från hanteringen av höga flöden Vänern – Göta älv 2000-01 och på ett scenario som bygger på att den situationen förvärrades. Arbete pågår med en tredje rapport om krishantering på central nivå mot bakgrund av ett scenario om smittspridning.

Denna delstudies fokus på regional krishantering gör att den kan vara av intresse för länsstyrelser och myndigheter som samverkar med dessa. Förhoppningsvis kan den även vara av intresse för övriga som är engagerade i samhällets krishanteringssystem och för dem som intresserade av hantering av höga flöden. Studien är tänkt att kunna vara underlag för diskussioner om och planering för hantering av höga flöden samt för utveckling av krishanteringsspel. Vidare kan den bidra till diskussioner om hur lagstiftning rörande krishantering kan utvecklas.

1.1 Hur krishanteras höga flöden på regional nivå?

Höga flöden i vattendrag och sjöar kan medföra stora skador på och kostnader för samhället. Översvämningarna i Västsverige 2000-01 skapade problem för samhällena runt Vänern, längs dess tillflöden samt längs dess enda utflöde, Göta älv. Två intressen skulle balanseras mot varandra. Översvämningsskador runt Vänern kunde minskas genom att öka tappningen i Göta älv. Alltför höga flöden i Göta älv kunde dock medföra skred och översvämningar. Risken för stora skador på samhälle och miljö runt Vänern å ena sidan och längs Göta älv å den andra måste alltså vägas mot varandra. År 2000-01 kunde vattennivån i Vänern och flödet i Göta älv dock balanseras inom ramen för vad Vänern, Göta älv och vattenregleringarna tålde. Det slutade regna i tid.

Men vad hade hänt i en situation där det hade fortsatt regna rikligt när vattnet stod som högst och om Vänern hade stigit ytterligare 80 cm, vilket har hänt historiskt sett? Hur hade inblandade aktörer prioriterat: att riskera ras i Göta älvdal eller långsiktiga översvämningar runt Vänern? Samhällets krishantering bygger i stor utsträckning på fungerande samverkan. Hur hade en sådan eventuell intressekonflikt mellan offentliga aktörer hanterats? Vilken roll spelar andra relevanta lagar såsom Räddningstjänstlagen och Miljöbalken för hur aktörerna agerar? Sammanfattningsvis, hur skulle dessa delar av regional krishantering ha

² Ryghammar, L., Carlbom, O., Derans, D., och Ekebjär, G.: Lokal krishantering – erfarenheter och diskussion om kommunledningens roll (FOI-R—0967—SE), FOI, Stockholm, 2004.

kunnat se ut i ett sådant skede? Vilken roll skulle den centrala nivån ha spelat? Slutligen, vad kan man, mot bakgrund av denna rapport, inklusive scenario och spel, säga om samhällets krishanteringssystem och krishanteringsförmåga?

1.2 Syfte, metod och avgränsningar

Syfte

Denna studie avser att inom ramen för Ledljusprojektets ovan nämnda syfte belysa regional krishantering. Det finns flera exempel på kriser på lokal nivå där det går att studera metoderna för kommunal krishantering.³ På regional nivå, finns få konkreta fall att studera där länsstyrelser har spelat en konkret roll. Ett sådant fall är översvämningarna i Väneren – Göta älv 2000-01.⁴

I samhällets krishanteringssystem har offentliga aktörer områdes- respektive sektorsansvar. Med undantag av de speciella befogenheter kommuner och länsstyrelser kan få när det råder räddningstjänst⁵ har ingen myndighet rätt att tvinga någon att göra något. Under både normala förhållanden och i kris skall myndigheter samverka. Detta torde fungera bäst om de inblandade är ense om hur en situation skall hanteras. Vintern 2000-01 var länsstyrelserna i Värmland och Västra Götaland eniga om hur de höga flödena skulle hanteras på den regionala nivån. Men vad hade hänt om de hade haft olika intressen och därmed olika syn på hur situationen skulle hanteras och därför ville vidta olika åtgärder? Frågan kan lyftas till närmaste högre nivå (regeringen), men under vilka omständigheter görs det? Och hur går det till? Hur skulle den situation som skisseras här ha hanteras inom ramen för samhällets krishanteringssystem, som infördes 2003 och således inte gällde 2000-01?

Avgränsningar

Såväl krishantering som reglering av vattendrag är komplicerat både juridiskt och praktiskt. Vi förenklade därför vårt scenario för att det skulle kunna utgöra ett hanterbart diskussionsunderlag. Därför har kommunernas problem inte studerats i denna delstudie. Dynamiken som massmedia och politiska beslut skulle skapa i ett dylikt skeende bedömdes som svåravgränsad inom scenariets ram. Därför uteslöts detta även om det tog bort en viktig faktor som påverkar beslut i krishantering. Det bedömdes som mer framkomligt att faktorerna som användes i scenariet var så konkreta som möjligt: lagar, samhällets krishanteringssystem, naturens förutsättningar längs Väneren - Göta älv, ekonomiskt ansvar samt befintliga erfarenheter av krishantering. Studiens fokus är således förutsättningar för regional krishantering snarare än dess mer operativa delar.

Metod och begrepp

För att kunna bredda kunskapen om krishantering bortom erfarenheterna från hanteringen av höga flöden i Väneren – Göta älv 2000-01 och för att kunna diskutera samhällets

³ Ibid samt FOA/FOI rapporter under 1990-2002.

⁴ Hanteringen av dessa har studerats av t.ex. FOI, SRV och Svenska Kraftnät. Se källförteckning i avsnitt 8.

⁵ Begreppet Räddningstjänst diskuteras vidare i avsnitt 4.2.

krishanteringssystem gjorde vi ett scenario där händelserna 2000-01 förvärrades avsevärt. I scenariot upphör inte regnet utan en långvarig riklig nederbörd spelas för att öka pressen på berörda aktörer jämfört med 2000-01.⁶

Scenariot utgjorde diskussionsunderlag i ett spelseminarium med representanter för länsstyrelserna i Västra Götaland och Värmland, kraftbolagen Vattenfall och Fortum samt Statens Räddningsverk (SRV). Scenariots förenklade karaktär gjorde att deltagarna främst kunde uttrycka generella tankar och avsikter och att aktörernas erfarenheter från 2000-01 blev tongivande. De berörda aktörerna, med erfarenhet av det faktiska skeendet, uppfattade scenariot och spelet på ett seriöst sätt. Detta gav en insikt i hur aktörerna avsåg att agera i en kris och berikade analysen av mer konkreta bakgrundsfaktorer. Det finns likväl svagheter som begränsar möjligheten att dra slutsatser om regional krishantering på grundval av spelseminariet. Det är naturligtvis skillnad mellan att i en avspänd miljö diskutera tänkta handlingar i ett scenario och att agera i en verklig situation. Vidare så kan ett scenario, hur väl utvecklat och detaljerat det än är, aldrig fånga verklighetens komplexitet.

En extraordinär händelse avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser.⁷ Vårt scenario passar denna definition av extraordinär händelse. Denna händelse gav upphov till en kris i bemärkelsen att det var en så stor påfrestning på samhället att ansvariga kommuner, myndigheter och dylikt tvingades frångå normala fredstida rutiner för ledning, informationsspridning, resursfördelning m.m. för att hantera läget.⁸ Med krishantering avses åtgärder för att hantera händelser och dessa åtgärder sträcker sig från skadereducerande förberedelser, via den operativa krishanteringen, till återhämtning efter krisens akuta fas.⁹

Mot bakgrund av ovanstående kan man bara ge en skissartad bild av regional krishantering. Bristen på konkreta fall att studera kan delvis kompenseras genom att beakta Ledljusprojektets generella slutsatser om kommuners krishantering, som kan vara relevanta även på regional nivå.¹⁰ Även om länsstyrelser och kommuner har olika lagrum och uppgifter vid krishantering kan krisarbetet i respektive organisation uppvisa likheter. Sekvensen krisförberedelser, konkret ledning i en krissituation, samverkan och informationshantering torde i stort även gälla länsstyrelsers arbete i krishantering, men de enskilda delarna torde spela olika stor roll på respektive nivå. Operativ ledning spelar en mer tydlig roll i kommuners krishantering. Länsstyrelsen agerar mer förebyggande och samordnande.

Källor

Information om översvämningar och om de höga flödena i Vänerne – Göta älv 2000-01 baseras främst på olika rapporter samt på berörda aktörers dokumentation och erfarenheter. Detta kompletterades med intervjuer med berörda under en studieresa i mars/april 2003. Lagar och

⁶ Se även avsnitt 6 och 7.

⁷ Prop. 2001/02:184, s. 4. Andra beskrivningar av extraordinära händelser anger bl.a. att dessa händelser kännetecknas av att kommunen eller landstinget ställs inför en svår akut ledningsuppgift samt att begreppet avser alla sådana händelser som ligger mellan normaltillstånd och höjd beredskap. (prop. 2001/02:158 Samhällets säkerhet och beredskap, s. 59 och 183).

⁸ Denna definition av kris finns i SOU 2003:11, System för samordnad krisinformation, s. 25.

⁹ Prop. 2001/02:158 Samhällets säkerhet och beredskap, s. 53.

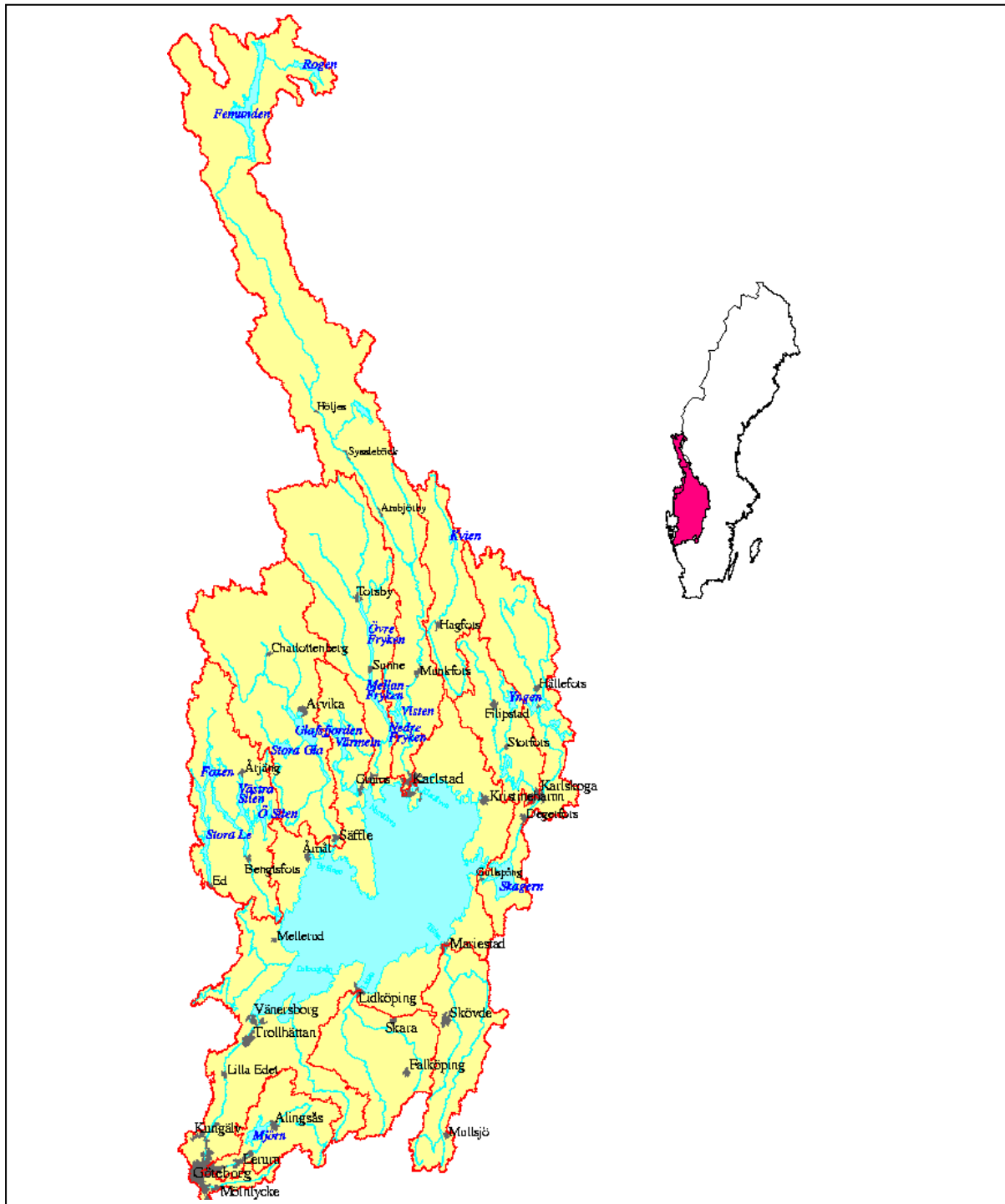
¹⁰ Ryghammar, L, m.fl.: Lokal krishantering – erfarenheter och diskussion om kommunledningens roll.

förordningar är en viktig källa för att förstå möjligheter och begränsningar i civila myndigheters agerande. I flera frågor har vi även konsulterat experter i t.ex. hydrologi (SMHI), vattenkraft (Fortum och Vattenfall) och dammsäkerhet (Svenska Kraftnät).

Läsanvisning

Avsnitt 2 - 5 (natur, aktörer, aktörernas formella möjligheter och begränsningar, kostnader) är en bakgrund mot vilken regional krishantering vid höga flöden i Vänern – Göta älv sedan diskuteras. Kapitlen torde främst vara intressanta som grund för den som är allmänt intresserad av dessa frågor. Det sjätte kapitlet beskriver kortfattat scenariot som, baserat på hanteringen av de höga flödena 2000-01, utvecklades för att sätta ytterligare press på samhälle och aktörer och därmed på det ramverk som samhällets krishanteringssystem utgör. I kapitlet ingår även en sammanfattning av spelet som genomfördes med berörda aktörer mot bakgrund av scenariot samt en diskussion om regional krishantering och områdesansvar. I det sjunde och sista kapitlet finns slutsatser och rekommendationer.

2 VATTEN, LAND OCH BEBYGGELSE



Figur 1: Göta älvs avrinningsområde¹¹

¹¹ Bildunderlaget kommer från SMHI.

2.1 Göta Älvs avrinningsområde

En älvs avrinningsområde omfattar naturliga sjöar, vattenmagasin samt både reglerade och oreglerade tillflöden och avflöden. Avrinningen, skillnaden mellan nederbörd och avdunstning, är det vatten som måste rinna genom älven till dess slutmål som ofta är havet. Området är den yta som tar emot vattnet och inom vilket det måste transporteras.

Göta Älvs avrinningsområde har en yta ungefär som Skåne, Halland, Blekinge och Småland tillsammans och består av själva sjön Vänern, dess tillflöden samt dess enda avflöde Göta Älv. Vänerns fem största nordliga tillflöden är Gullspångsälven, Klarälven, Norsälven, Byälven och Upperudsälven. Göta Älvs avrinningsområde inrymmer Sveriges längsta vattendrag (720 km) och har även den största vattenföringen i mynningen (i snitt 575 m³/s). Tillflöden söderifrån är Tidån och Lidån. Vänern, Europas tredje största sjö, har en yta på 5650 km² och är Sveriges största vattenmagasin. Sjöns 153 km³ vatten ger dricksvatten åt mer än 150 000 människor. Göta älv ger dricksvatten åt 600 000 människor i bl.a. Göteborg.¹²

Det har länge varit känt att Vänerns vattenstånd kan variera kraftigt. Redan för 200 år sedan noterade Johan Petter Warberg, som var med och skapade en ordnad sjöfart på Vänern, att: "...erfarenheten har visat, att när detta grundets flata berghäll synes 3 á 4 fot öfwer vattnet, så är Wenerns höjd lägst. När åter samma berghäll synes squalpa i sjelwa vattenytan, så är sjöhöjden medelmåttig, och slutligen högst, då ofwannämnd grund legat 4 fot under vattnet".¹³

Säkerheten vid Kraftverksdammen i Vargön¹⁴

Ett dammbrott – att förlora kontrollen över vattenmassorna - är bland det värsta som kan hända i ett reglerat vattendrag. Okontrollerad avtappning ur Vänern kan få svåra följder längs Göta älvdal och för Göteborg, Sveriges näst största stad. Därför betonar inblandade aktörer vikten av att långsiktigt kunna kontrollera vattenflödet. Konkret innebär det prioritering av säkerheten vid kraftverksdammen i Vargön utanför Vänersborg, där den huvudsakliga regleringen av vattenflödet i Göta älv görs.

Kraftverksdammen vid Vargön ligger en bit ner i älven från Vänern sett. Vattnets tryck mot dammen kan minskas genom åtgärder som minskar vattenflödet i älven mellan sjön och dammen.¹⁵ Detta reducerar trycket på dammen, men den minskade avtappningen medför att Vänerns vattenyta stiger snabbare och förblir hög under en längre tid än om åtgärderna ej vidtagits. Detta kan medföra att en hög vattennivå, som t.ex. lägger stora delar av Karlstad under vatten, består i upp till ett halvår. Vintern 2000-01 behövde dessa åtgärder aldrig vidtas.

"Dränka Karlstad eller spola Surte?"

Vid kraftig nederbörd kan vattenföringen i Vänerns tillflöden stiga till mellan 2 000 och 3 000 m³/s. Avflödet är begränsat rent tekniskt till ca 1300 m³/s och praktiskt till drygt 1 000

¹² Nationalencyklopedin, del 8, s. 263, del 11, s. 73 samt del 20, s. 109, samt Denny Johansson, Enheten för civil beredskap, Länsstyrelsen Västra Götaland, synpunkter på rapportutkast 2003 12 10.

¹³ Källa: De stora sjöarna (Svenska Turistföreningens årsbok 1991), kapitlet Vänersjöfart. Bilaga 1 beskriver andra historiskt höga värden.

¹⁴ Intervju med representanter för Vattenfall och Länsstyrelsen i Västra Götaland, 2003 04 01 och 2003 04 02.

¹⁵ Se bilaga 2 för beskrivning av dessa åtgärder.

m³/s.¹⁶ Resultterande nettotillflöde på upp till 2000 m³/s medför att Vänern kan stiga med 2 cm/dygn eftersom regleringen förhindrar ökad avtappning. I oreglerade vattensystem däremot ökar avbördningen ju högre vattennivån stiger. Vänerns tillflöden saknar reservoarer som kan absorbera stora nederbörds mängder. Det finns små möjligheter att fysiskt förhindra att det regn som faller över avrinningsområdet rinner vidare ner i Vänern. Vänerns yta kan således stiga kraftigt vid extrem nederbörd utan att det finns möjlighet att förhindra detta.¹⁷

Göta älv reglerades 1937. Älvens dalgång är bitvis känslig för skred. En övre gräns anger hur mycket vatten som kan rinna i älven innan skred och andra skador bedöms kunna uppstå. Ökad tillrinning till Vänern kan bara balanseras med ökad avtappning i Göta älv upp till denna gräns. Om tillrinningen överstiger vad som kan släppas ut inom denna gräns kan Vänerns yta stiga kraftigt. Detta hände bl.a. 2000-01, men man kunde dock genom att anpassa avtappningen hantera de höga flödena inom ramen för vad Göta älv dal bedömdes tåla. Dilemmat för inblandade aktörer blir att finna balansen mellan att reducera risken för översvämningsskador runt Vänern genom ökad avtappning och risken att denna avtappning skadar Göta älv dal. Eller, lite drastiskt, skall man dränka Karlstad eller spola Surte? Denna avvägning påverkas av flera olika faktorer.¹⁸

2.2 Påverkansfaktorer

Påverkansfaktorer avser viktiga överväganden för civila myndigheters och kraftbolags beslutsfattande i hantering av höga flöden i Vänern – Göta älv. Naturrelaterade faktorer är t.ex. vattensystemets utseende samt möjligheterna att påverka vattenflödena. Infrastrukturella faktorer avser viktiga intressen såsom befolkning, infrastruktur och kommunikationer som påverkas av besluten. Institutionella faktorer såsom lagstiftning behandlas i ett separat avsnitt.

Naturrelaterade påverkansfaktorer

- a) En hög vattennivå i Vänern består under lång tid. Vänern är både ”slutstation” (jämför vad Östersjön är för Norrlandsälvarna) och flerårsmagasin i Vänern - Göta älv. Då utflödet ur Vänern är reglerat och vid höga flöden avsevärt mindre än det samlade tillflödet kommer den höga vattennivån att kvarstå under lång tid. Regleringarnas utformning påverkar inte detta nämnvärt.
- b) Möjligheterna att påverka vattenflödet är begränsade. Vid höga flöden är det svårt att begränsa vattenmängderna i Vänerns tillflöden. Samtidigt begränsar risken för skred i Göta älv dal hur mycket vatten som kan tappas.
- c) Det stora avrinningsområdet gör att skadorna på samhället kan bli omfattande.¹⁹

¹⁶ Utsläppskapaciteten i kraftstation Lilla Edet är 1300 m³/s. I detta ingår då 1000 m³/s från Vargön samt vatten från övriga tillflöden mellan Vargön och Lilla Edet om total ca 300 m³/s. Källa: Thord Lindström, Vattenfall, intervjuer mars/april 2003 samt telefon intervjuer hösten 2003. Se även bilagorna 1 och 2.

¹⁷ Lars Skymberg, Fortum, telefonintervju 2003 10 02.

¹⁸ En begränsning i Göta Älv är att vattennivån måste vara mindre än 1,9 meter över havet nedströms Lilla Edets kraftverk. Om den är högre bedöms skredrisken som för stor. Detta, snarare än de tekniska förutsättningarna i kraftverksdammen, är Vattenfalls självpåtagna begränsningar för mängden vatten som kan tappas ut i Vargön. Källa: Tord Lindström, Vattenfall, 19 maj 2003.

¹⁹ Se även bilaga 3.

- d) Vindförhållanden kan vara en extra risk vid höga flöden. Vänerns stora yta gör att starka vindar kan medföra att vattnet stiger 80 cm på lovartsidan. Nordlig vind kan medföra både att trycket ökar på dammen i Vargön och att t.ex. delar av Lidköping, med flera miljöfarliga verksamheter, hamnar under vatten. Västlig vind över Skagerack kan pressa upp vatten i Göta älv, vilket begränsar möjligheten att tappa vatten ur Väner. Slutligen är det svårt att göra tillräckligt långsiktiga prognoser för både vind och nederbörd.

Sammantaget medför dessa faktorer att när höga flöden i Väner – Göta älv skall hanteras så fokuseras problemet till Vargöns kraftstation där Vänerns avflöde i Göta älv regleras.

Infrastrukturella påverkansfaktorer

Bebyggelse i Värmland och Västra Götaland finns ofta nära vatten då det historiskt sett har gett industrin tillgång till vattenkraft och kommunikationer i form av sjöfart. Älvdalgångar har ofta utgjort gynnsam terräng för vägar och järnvägar. I kommunerna i riskområdet runt Väner bor idag ca 300 000 personer i flera städer och många mindre samhällen. I området finns även kommunikationer (vägar, järnvägar och sjöfart), centrala samhällsfunktioner (t.ex. sjukhus, kraftstationer, avloppssystem) samt skogs- och jordbruksmark.

Näringslivet runt Väner sysselsätter ca 20 000 personer som skulle beröras av driftstörningar orsakade av en översvämning. Jordbruket var dock den näring som drabbades hårdast av de höga flödena 2000-01. I vårt scenario skulle mer än 10 000 hektar jordbruksmark vara obrukbar i minst ett år.²⁰ De kommunikationsstörningar som en översvämning kan orsaka påverkar ännu fler företag bl.a. underleverantörer till företag som drabbas.²¹ Långvarigt dåliga förutsättningar för näringsverksamhet kan innebära att företag flyttar och att jobb försvinner.²²

a) Säkerhet i regleringar

Risken att höga flöden skadar Göta älvdal minskas genom att begränsa avtappningen ur Väner vid Vargöns kraftstation. Då stiger dock Vänerns vattennivå, vilket orsakar översvämningar och, i extrema fall, kan medföra risk för allvarliga skador på dammen i Vargön och/eller att Väner tar nytt utlopp i Göta älv.

Länsstyrelsen i Västra Götaland bedömer att ett dammbrott i Vargön skulle få svåra följder för liv, egendom, miljö och ekonomi längs Göta älv.²³ Det finns en samsyn bland inblandade aktörer att det viktigaste i hela systemet därför är möjligheten att kontrollera vattenflödena i Vargön. Detta förutsätter en hel och fungerande damm vid kraftverksstationen vid Vargön. Det finns flera förberedda åtgärder för att skydda dammen genom att minska flödet uppifrån själva sjön.²⁴ Även om Väner får ett nytt utlopp i Göta älv genom att rinna förbi väster om

²⁰ Denny Johansson, Enheten för civil beredskap, Länsstyrelsen Västra Götaland, telefonintervju 2003 12 11.

²¹ Telefonintervjuer med Roland Skogberg, Länsstyrelsen i Värmland, samt med Lennart Olofsson, Länsstyrelsen i Västra Götaland, 2003 10 02.

²² Ett strömavbrott gjorde 1998 det centrala affärsdistriktet i Auckland, Nya Zeeland, strömlöst under fem veckor. Flera företag flyttade från området. Molin, S., och Fischer, G., Elavbrotten i Auckland, FOI Försvarsanalys 2001.

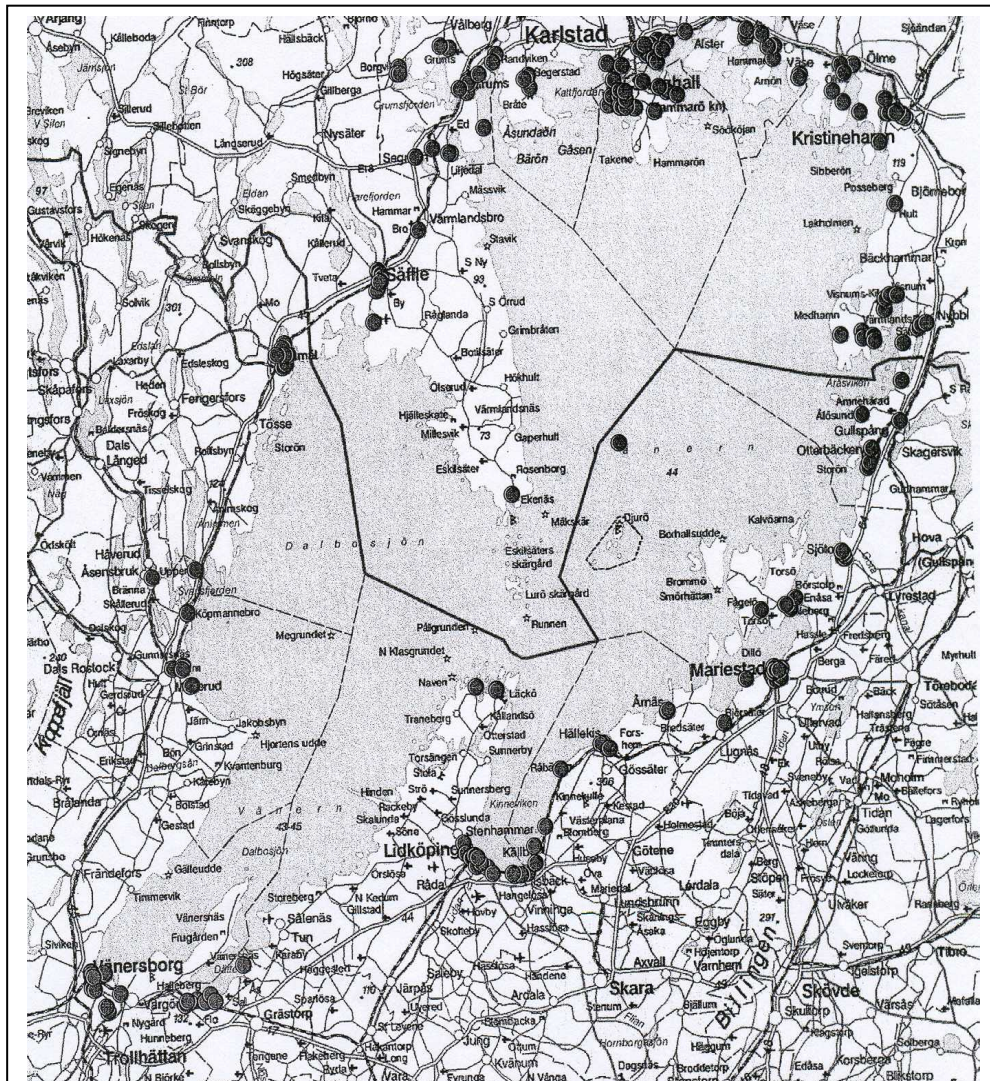
²³ Intervjuer i mars/april 2003 samt diskussioner med berörda aktörer på seminarium, Ronnums herrgård, 19 maj 2003 samt Denny Johansson, Enheten för civil beredskap, Länsstyrelsen Västra Götaland, synpunkter på rapportutkast 2003 12 10.

²⁴ Se även bilaga 2.

Vänersborg (utloppet till Trollhätte kanal – Karls Grav) eller öster om Vargön (där terrängen an vara för låg för att hålla tillbaka extremt höga vattennivåer i Vänern) kan denna kontroll ändå utövas, framför allt när vattnet i Vänern sjunker undan igen.²⁵

Regleringarna i Vänerns tillflöden kan inte användas för att minska trycket på Vargön då de endast har marginell effekt på Vänerns vattennivå. Regleringar finns t.ex. i Klarälven, Glafsforden och Bengtsfors, men de påverkar främst vattnet i respektive älvdalgång.²⁶

b) Risk för skador på infrastruktur runt Vänern



Figur 2: Riskområden runt Vänern (svartmarkerade områden)²⁷

Båda länen har ett gemensamt intresse att undvika och begränsa skador runt Vänern. Översvämningar hotar främst industrier, kommunikationer och miljö. I Värmlands län är de viktigaste riskområdena Kristinehamn, Karlstad, Grums, Säffle och Åmål. I Västra Götalands

²⁵ Intervjuer i mars/april 2003 samt diskussioner på Ronnums herrgård, 19 maj 2003.

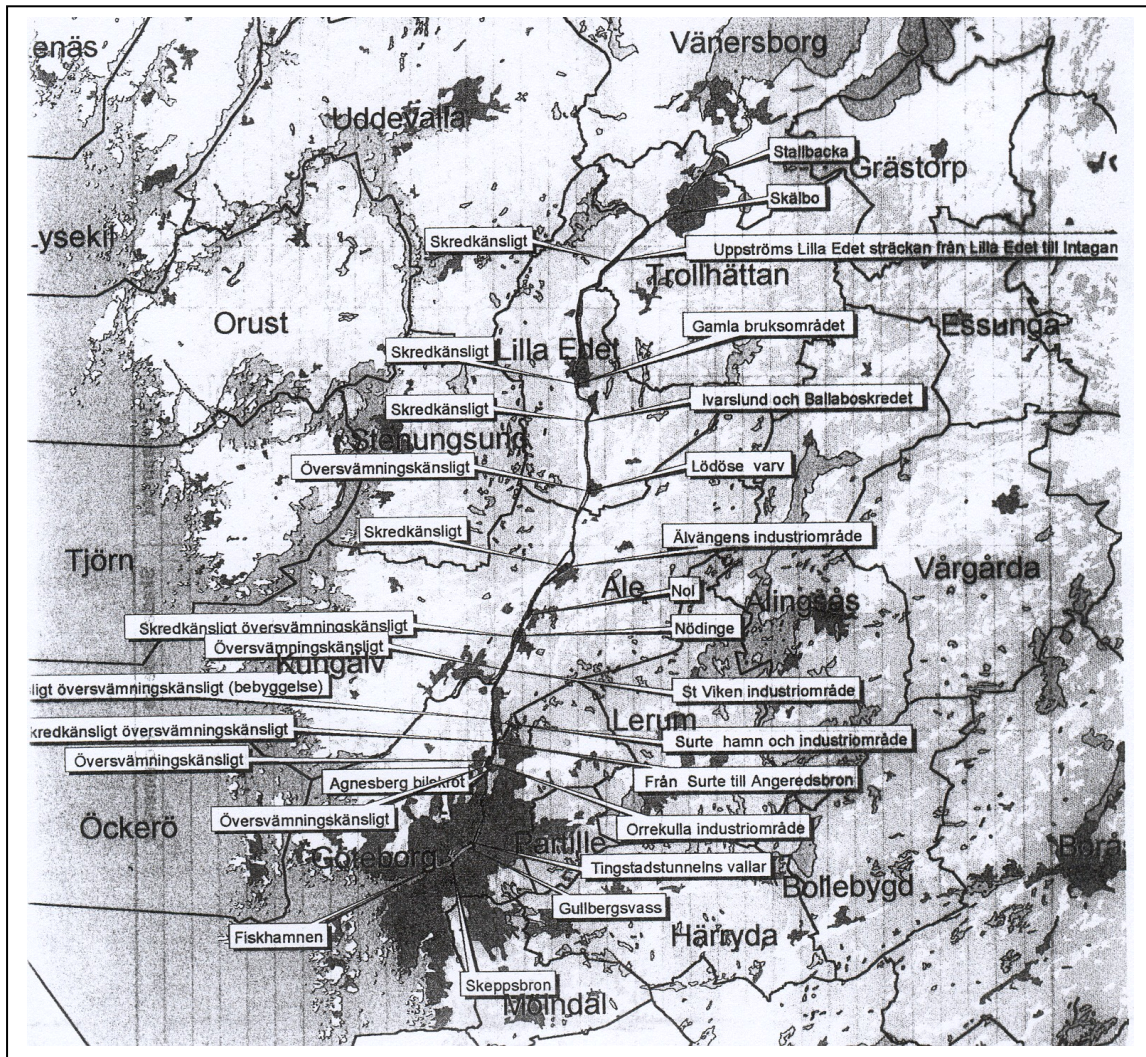
²⁶ Ibid.

²⁷ Länsstyrelsen i Västra Götaland, underlag till Birka Energi, 2000-10-31, Dnr 70-47553-2000. Se även bil 3.

län är de viktigaste riskområdena efter Väners strand Mariestad och Lidköping, men det stora hotet är en översvämning i Göta älvs dalgång med åtföljande skred. På flera platser kan således ett kraftigt förhöjt vattenstånd ge skador som kan medföra stora ekonomiska följder för drabbade kommuner, t.ex. i Karlstads översvämningsskänliga industriområden.

c) Risk för skador på infrastruktur längs Göta älv²⁸

Regleringen av Göta älv har ökat slitaget på älvdalen, då vattenståndet oftare förändrats med korta tidsintervaller till följd av ändrad avtappning allt efter årstid, elproduktionens behov etc. Muddringar i älven för att möta sjöfartens krav har på vissa ställen försvagat stränderna. Sannantaget har detta ökat risken för skred. Två större och ett antal mindre skred har skett.



Figur 3: Riskområden i Göta älvdal²⁹

²⁸ Intervjuer i mars/april 2003 samt diskussioner på Ronnums herrgård, 19 maj 2003.

²⁹ Länsstyrelsen i Västra Götalands översikt i samband med de höga flödena 2000-01.

Höga flöden i Göta älv kan ha effekter i två steg längs älven. Det första är att det ökade vattenflödet i dalgången utlöser ett skred med risk för att älvnära infrastruktur rasar ner i älven. I ett andra steg kan rasmassorna från ett skred dämna igen älven, vilket i sin tur kan medföra översvämningar. Då industrier som Volvo och SAAB i Trollhättan ligger på låglänt mark nära älven kan de miljömässiga och ekonomiska följderna bli stora. Även kommunikationer, både båttrafik och älvnära vägar och järnvägar kommer att beröras i stor omfattning. Boende längs älv dalen, ca 160 000 personer, och i Göteborg, ca 475 000, kommer att påverkas i olika omfattning.

d) Risk för störningar på kommunikationer

Den omfattande sjöfarten på Göta älv, Trollhätte kanal och Vänern gynnas av att stabila vattennivåer. I Vänern är mellan 43,9 och 46,5 meter över havet ett acceptabelt intervall. Om nivån ligger under detta intervall kan en del fartyg få svårt att anlöpa hamn. Vattennivåer ovanför intervallet minskar möjligheterna att nå Vänern då detta hindrar manövreringen av slussarna i Trollhätte kanal.³⁰

Många järnvägslinjer i de berörda riskområdena, (Oslo) – Mellerud - Göteborg, Kil – Göteborg, Charlottenberg - Kil samt Göteborg - Vänersborg – Mariestad, skulle påverkas av höga flöden. På samma sätt skulle vägar som E 18 och riksvägarna 44, 45 och 64 påverkas.

Vi anser sammanfattningsvis att Vänern – Göta älv vid extrem och långvarig nederbörd kan drabbas av svåra översvämningar. Vänerns vattenstånd och Göta älvs vattenföring kan hota både invånare och stora samhällsvärden i Värmlands och Västra Götalands län. Att hantera denna situation är en komplicerad uppgift för både offentliga och privata aktörer. Samhällets krishanteringsförmåga bygger till stor del på olika myndigheters förmåga att samordna denna hantering. I nästa avsnitt redogörs för dessa aktörer.

³⁰ Möller, Åke, Vänern svämmar över, Ullared, 2002, s. 45.

3 AKTÖRERNA

Både offentliga och privata aktörer var inblandade i hanteringen av höga flöden i Vänern – Göta älv 2000-01. Då studiens ansats är att belysa regional krishantering ligger tyngdpunkten på länsstyrelserna i Värmlands och i Västra Götalands län, som har det regionala områdesansvaret längs Vänern - Göta älv. I områdesansvaret ingår att, utan långtgående befogenheter, samordna åtgärder vid hantering av kriser såsom höga flöden. Detta innebär bl.a. att få till stånd samverkan mellan kommuner i länet, berörda centrala myndigheter samt privata aktörer. Denna uppgift kan bli omfattande.

Kraftbolagen Fortum och Vattenfall är de viktigaste privata aktörerna. De äger och kontrollerar anläggningarna som reglerar vattenflödena. De har även kunskap och information om vattendrag och regleringar som behövs för att vidta korrekta åtgärder. Eftersom de agerar på en regional nivå - båda har anläggningar i olika kommuner längs Vänern – Göta älv - är de naturliga samarbetspartners för länsstyrelserna vid hantering av höga flöden.

3.1 Lokala aktörer

Att samverka med länets kommuner är en naturlig del av en länsstyrelses verksamhet. Vårt fokus på samverkan på regional nivå gör att vi dock endast berör denna dimension om den har bäring på krishantering på regional nivå. Här räcker det att konstatera att flera kommuner påverkas av de åtgärder som vidtas av de regionala aktörerna (länsstyrelser och kraftbolag) vid hantering av höga flöden. Kommunerna skapar även ett tryck underifrån på varje länsstyrelse.

3.2 Regionala aktörer

Länsstyrelser – samordningsansvar men begränsade befogenheter³¹

En länsstyrelse lyder direkt under regeringen och skall bl.a. samordna samhällsintressen inom länet, främja dess utveckling och underrätta regeringen om vad som händer i länet. Dess styrelse beslutar i viktigare frågor. I brådskande fall kan landshövdingen fatta beslut. Dess uppgifter omfattar bl.a. naturvård, miljöskydd, social omvårdnad, kommunikationer, livsmedelskontroll, djurskydd, lantbruk, fredstida krishantering, höjd beredskap samt räddningstjänst.

En länsstyrelse har tillsynsuppgifter enligt räddningstjänstlagen och miljöbalken som är relevanta vid hantering av höga flöden. I räddningstjänstfallet avser tillsynen kommunernas räddningsnämnder och beträffande miljöbalken bl.a. mot dem som bedriver vattenverksamhet.³² Länsstyrelsen får meddela förelägganden och förbud som behövs för att lag eller föreskrifter skall efterlevas. Vid omfattande olyckshändelser har länsstyrelsen även en operativ roll enligt räddningstjänstförfattningarna. Slutligen är den områdesansvarig myndighet för fredstida krishantering och höjd beredskap.

³¹ Baseras på länsstyrelseinstruktionen (2002:864) samt förordning (2002:472).

³² Vattenverksamhet diskuteras vidare i avsnitt 4.3.

Höga flöden i Vänern – Göta älv påverkar tre län: Västra Götalands, Värmlands och Örebro län, det sistnämnda dock inte i samma omfattning som de övriga varför det inte diskuteras vidare här. Länsstyrelsen i Värmlands läns ansvarsområde omfattar norra Vänern med tillflöden, främst Klarälven. Länsstyrelsen i Västra Götalands läns område omfattar södra Vänern med Göta älvdal. Den senares samordning av samhällsintressen inom myndighetens område omfattar under en försöksperiod (t.o.m. år 2006) inte regionalpolitiken med näringsutvecklingen utan samråd skall ske med det regionala självstyrelseorganet när sådan fråga berörs. Detta är dock av mindre betydelse här.

Tappgen i ett vattendrag regleras antingen av en ensam dammägare som t.ex. Vattenfall i hela Luleälven eller av ett regleringsföretag som samordnar flera dammägares och offentliga intressen längs en älv, t.ex. Ångermanälven. Länsstyrelserna i Norrland och Dalarna har organiserat älvsamordningsgrupper som samordnar åtgärder mellan regleringsföretagen i samma vattendrag. Länsstyrelsen i Västra Götaland bildade efter förebild från Norrland under 2002 en älvsamordningsgrupp för Vänern - Göta älv.³³ Länsstyrelsen i Värmland, berörda myndigheter, kommuner och kraftbolag ingår i gruppen. Gruppen analyserar och planerar för höga flöden och föreslår förebyggande åtgärder, bl.a. har den bett SRV att genomföra och finansiera en fullständig kartering av skredrisker i Göta älvdal.³⁴

Kraftbolagen har begränsad handlingsfrihet

Fortum AB dominerar vattenkraftproduktionen inom Värmlands län och Vattenfall AB inom Västra Götalands län. De äger infrastrukturen samt har ingående kunskap om vattenflödena. Deras möjlighet att reglera vattenflöden styrs dock i detalj av vattendomar som ställer hårda krav på säkerhet, vattenhushållning och miljöhänsyn. Överträds vattendomen medför detta straffansvar. De agerar vid sidan av en vattendom bara för att undvika dammbrott eller då ansvarig myndighet så beslutar med hänvisning till t.ex. räddningstjänstlagen. De beaktar naturligtvis även konsekvenser av avbruten elproduktion.

3.3 Centrala aktörer

Ytterst är regeringen områdesansvarig på central nivå.³⁵ Ett antal centrala myndigheter har också - under regeringen – ett centralt ansvar som täcker hela riket, men enbart inom de ansvarsområden som framgår av deras instruktioner. Vissa av dessa myndigheter har ansvar och resurser av betydelse för en länsstyrelse som skall hantera höga flöden. Exempel på viktiga centrala myndigheter för de områdesansvariga länsstyrelserna längs Vänern – Göta älv är Vägverket som central förvaltningsmyndighet med ansvar för hela vägtransportsystemet samt Banverket som har motsvarande ansvar för järnvägsnätet. Sjöfartsverket ansvarar för sjöfart och i Vänern – Göta älv handhas detta av stiftelsen Vänerns seglätionsstyrelse.

Räddningsverket (SRV) är central förvaltningsmyndighet för bl.a. räddningstjänst och olycks- och skadeförebyggande frågor. SRV skall stödja länsstyrelser och kommuner i arbetet med att analysera risker för naturolyckor, utveckla metoder för räddningstjänst samt verka för

³³ Detta rekommenderades bl.a. i rapporten Analys av översvämningarna under sommaren och hösten 2000 samt vintern 2001, Svenska Kraftnät, Nr1:2001, BE 90.

³⁴ Hemställan till SRV om skredkartering, Länsstyrelsen Västra Götaland, 2002-11-22, Dnr 451-79772-2002.

³⁵ Se även avsnitt 4.

att förebyggande åtgärder vidtas. SRV skall verka för att minska konsekvenserna för samhället vid dammbrott och översvämningar och har resurser och personal som kan stödja en länsstyrelse vid krishantering vid höga flöden.³⁶ Det har även diskuterats om SRV skulle kunna ges en mer aktiv roll vid regional krishantering vid höga flöden.³⁷

Försvarmakten kan stötta med transporter, områdesövervakning och byggande av skyddsvallar. En länsstyrelse måste vända sig till Försvarmaktens högkvarter för att få detta stöd. När det råder räddningstjänst kan en räddningsledare med åberopande av bestämmelserna om tjänsteplikt ta personella resurser i anspråk utan att först kontakta försvarmaktens högkvarter. Om förutsättningar för ingrepp i annans rätt³⁸ föreligger kan räddningsledaren också disponera andra militära resurser. Länsstyrelser och militära staber har utvecklat praxis och överenskommelser för att förenkla samverkan och skapa underlag för resursprioritering vid konkurrerande anspråk. Militärdistriktsstaberna samverkar sedan med länsstyrelserna och leder tilldelade militära resurser. Hemvärn och frivilligorganisationer har personella resurser som ofta hanteras lokalt.

Krisberedskapsmyndigheten (KBM) är central förvaltningsmyndighet för samhällets säkerhet avseende bl.a. krishantering. KBM skall i samarbete med andra samhällsorgan bidra till att minska samhällets sårbarhet samt utveckla och stärka samhällets krishanteringsförmåga. KBM skall verka för samverkan mellan offentliga organ, organisationer och näringsliv samt kunna lämna stöd till offentliga organ i krissituationer. Dess roll i krishantering vid höga flöden torde främst röra förberedelser, förebyggande åtgärder, allmänt stöd samt uppföljning.

Vid hantering av höga flöden är SMHI:s prognoser och varningar av intresse för länsstyrelser, kommuner och för allmänheten. Denna information kompletteras med olika former av konsultation t.ex. med mottagare inom räddningstjänsten. SMHI ger även direkt stöd till länsstyrelser och räddningstjänst vid översvämningar.

Statens geotekniska institut (SGI) och SRV har tagit fram kommunvisa karteringar av skredrisker i bebyggda områden samt genomför tillsammans med Boverket seminarier för att öka kunskapen om risker och möjliga åtgärder hos länsstyrelser och kommuner. Sveriges Geologiska Undersökning (SGU) bedömer erosionsskador och skredrisk vid översvämningar. Polisens uppgifter kan vara trafikreglering och, om ett dammbrott medför akut fara i Göta älvdal, att evakuera folk och bevaka utrymda områden. Livsmedelsverket ansvarar för vattenkvalité. Jordbruksverket kan bedöma konsekvenser för jordbruket. Svenska Kraftnät (SVK) kan bistå i frågor om dammsäkerhet och eldistribution.

³⁶ SOU 1998:59 Räddningstjänsten i Sverige - Rädda och skydda, s. 103.

³⁷ Räddningsverksutredningen föreslog i betänkandet (SOU 1998:59 Räddningstjänsten i Sverige - Rädda och skydda) att SRV inom ramen för sitt sammanhållande ansvar skulle arbeta för att ledningsresurserna och ledningsformerna inom området skydd mot olyckor skulle utvecklas och pekade på att samordnade ledningsresurser med representanter för berörda myndigheter och organisationer behövdes. Betänkandet skulle kunna tydas att så att SRV i en framtid skulle kunna ha en mer framträdande roll på en regional ledningsnivå vid mycket höga flöden i särskilt känsliga områden.

³⁸ Begreppet ingrepp i annans rätt belyses i avsnitt 4.2.

3.4 Övriga aktörer

Landstingen har en begränsad operativ roll vid hantering av höga flöden. I Västra Götaland län har ett regionalt självstyrelseorgan³⁹ tagit över det regionala utvecklingsansvaret och ansvaret för transportinfrastrukturen från länsstyrelsen. Det är därmed intresserat av sådant som berör förutsättningarna för näringslivet längs Vänern - Göta älv t.ex. elproduktion och väg- och järnvägsnät. Detta rör dock främst mer långsiktiga konsekvenser av höga flöden.

De operativt ansvariga offentliga aktörerna samverkar med och påverkas av flera icke-offentliga aktörer såsom massmedia, näringsliv, försäkringsbolag, intresseorganisationer samt enskilda medborgare. Det samlade trycket från dessa ökar samverkansbehovet och arbetsbördan ytterligare för berörda operativt ansvariga offentliga aktörer i en redan ansträngd situation.

Enligt ett ramdirektiv från EU skall medlemsstaterna öka ambitionen för skydd av vatten och ekosystem. Det har mot bakgrund av detta föreslagits att Sverige skall delas in i fem vattendistrikt som baseras på havsbassängerna Bottenviken, Bottenhavet, Norra Östersjön, Södra Östersjön och Västerhavet.⁴⁰ Tyngdpunkten i relaterade utredningar har varit kvaliteten på vattnet och vattenhantering under normala förhållanden. Beredskap diskuteras med fokus på säker vattenförsörjning i samhället och miljö snarare än krishantering vid höga flöden och översvämningar.⁴¹ Regeringen förbehåller sig i en proposition rätten att utforma det administrativa genomförandet av ramdirektivets mål och anser att befintlig myndighetsstruktur är utgångspunkten för det fortsatta arbetet med ramdirektivet.⁴² Detta kan således ha begränsad påverkan på regionala myndigheters hantering av höga flöden, framför allt i ett kortare perspektiv. Beroende på hur regeringen väljer att genomföra ramdirektivet kan det dock på längre sikt innebära större förändringar.

Vi anser sammanfattningsvis att de båda länsstyrelserna och kraftbolagen är huvudaktörer i hanteringen av höga flöden på regional nivå längs Vänern – Göta älv. Länsstyrelserna är detta i egenskap av områdesansvariga myndigheter, kraftbolagen då de kontrollerar aktuell infrastruktur och har viktiga kunskaper. Länsstyrelsernas samordningsansvar kan givet den stora mängden berörda privata och offentliga intressen och aktörer bli en omfattande uppgift. Olika lagar och regler utgör både möjligheter och begränsningar för dessa aktörers möjligheter att hantera höga flöden i Vänern – Göta älv. Detta diskuteras vidare i nästa avsnitt.

³⁹ Lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning.

⁴⁰ SOU 2002:105 Klart som vatten, s. 9.

⁴¹ SOU 2002:105 Klart som vatten samt SOU 2002:107a Bestämmelser om miljö kvalitet.

⁴² Prop. 2003/04:2 Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

4 JURIDISKA MÖJLIGHETER OCH BEGRÄNSNINGAR

I enlighet med regeringsformen utövas offentlig makt under lagarna. Till dessa kommer de förordningar som regeringen utfärdar med stöd av lag. Vid hantering av höga flöden i Väner - Göta älv har berörda aktörer olika intressen att ta tillvara och agerar allt efter möjligheter och skyldigheter. Vad de får eller skall göra anges i olika författningar. Riktlinjer för tolkning av dessa finns, oftast, i uttalanden i förarbeten som propositioner och utredningsbetänkanden.

En länsstyrelse, en myndighet direkt under regeringen, styrs i sin allmänna hantering av Länsstyrelseinstruktionen och till följd av sina många olika ansvarsområden av en stor mängd specialförfattningar. För krishantering i allmänhet hänvisar instruktionen till den nya krishanteringsförordningen.⁴³ Vid hantering av höga flöden är två lagar viktiga för länsstyrelsen. Räddningstjänstlagen beskriver vad räddningstjänst är, hur den organiseras samt de skyldigheter och befogenheter den ger, främst rätten till ingrepp i annans rätt.⁴⁴ Miljöbalken anger regler för vattenverksamhet och myndigheternas tillsyn på miljöområdet.⁴⁵ Myndigheternas tillsynsansvar är ett mer långsiktigt och indirekt sätt att påverka berörda aktörers förmåga och beteende. Slutligen är vattendomar viktiga vid hantering av höga flöden. Dessa är inte lagar i formell mening utan rättsligt styrande dokument för varje enskild anläggning i vatten. De är centrala då de t.ex. reglerar anläggningsägarens hantering av utflödet från ett vattenmagasin.

Även praxis påverkar aktörernas agerande, t.ex. att statliga myndigheter inte begär ersättning för att delta i kommunal räddningstjänst. Det kan också vara en överenskommelse mellan berörda aktörer, t.ex. att SRV, RPS och Socialstyrelsen har enats om att polismyndigheten genomför nödvändiga utrymningar bland annat i samband med översvämningar. Nedan diskuteras närmare vilka möjligheter och begränsningar de olika författningarna ger aktörerna. Berörda länsstyrelserns ansvars- och befogenhetssituation i vårt scenario diskuteras vidare i avsnitt 8.

Det bör tilläggas att räddningstjänstlagen under slutskedet av arbetet med denna rapport har ersatts av lag (2003:778) om skydd mot olyckor och Räddningstjänstförordningen av en motsvarande förordning (SFS 2003:789). Vi har inte hunnit beakta detta i denna rapport utan hänvisar fortsättningsvis till den nya lagstiftningens förarbeten SOU 2002:10 och prop. 2002/03:119.

4.1 Krishanteringssystemet

Avseende krishantering gäller för de statliga myndigheterna en förordning och för kommuner och landsting en lag.⁴⁶ I korthet ger lagen kommunerna skyldighet att ha en krisledningsnämnd och att planera åtgärder för hantering av extraordinära händelser. Förordningen (nedan krishanteringsförordningen) betonar länsstyrelsernas samordnande roll vid krishantering.

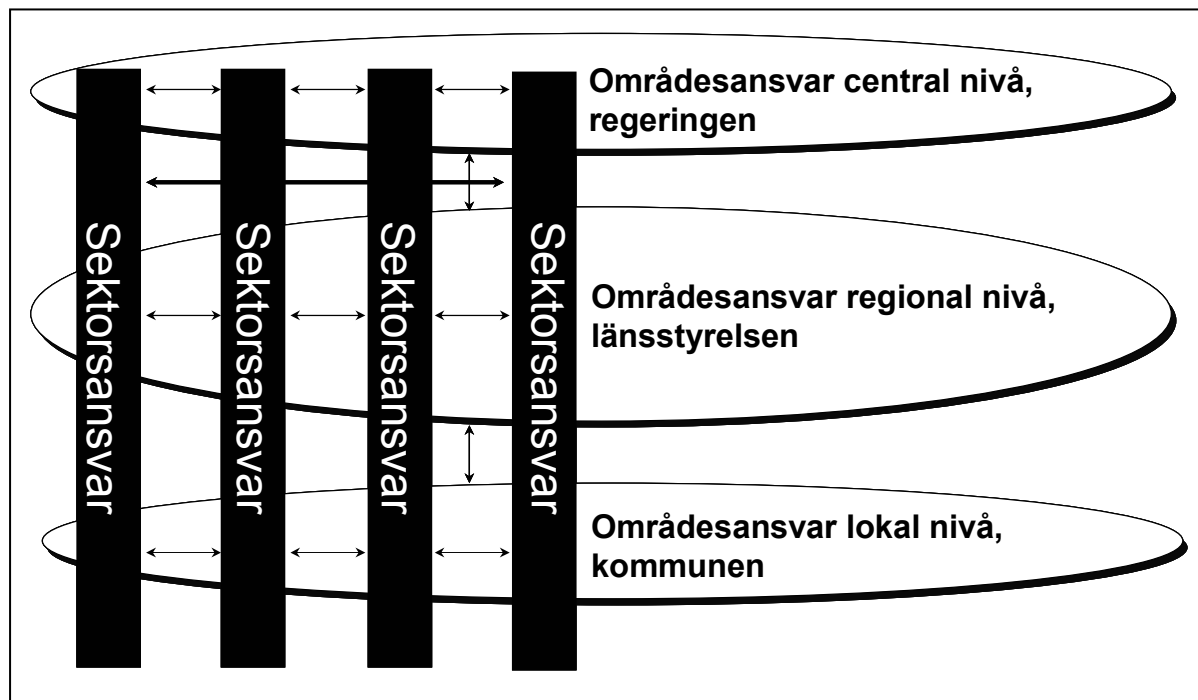
⁴³ SFS 2002:864 samt Länsstyrelseinstruktionen §50.

⁴⁴ SFS 1986:1102 med senare ändringar.

⁴⁵ SFS 1998:808.

⁴⁶ SFS 2002:472 samt SFS 2002:833. Även kommunerna berörs av ovan nämnda lag (2003:778) om skydd mot olyckor.

Båda författningarna kan ses som delar i ett system med sektorsansvar för olika verksamhetsområden och områdesansvar för samordning av de olika sektorerna. Sektorsansvaret är operativt och fördelat till ansvariga myndigheters verksamhetsområden. Områdesansvaret är ett övergripande samordningsansvar och förbehållet, på respektive nivå, regeringen, länsstyrelserna och kommunerna (se figur 4 nedan). Man kan säga att sektorsansvar är att hantera en händelse. Områdesansvar är att hantera de aktörer som hanterar händelsen. Det mer praktiska utövandet diskuteras i avsnitt 7 och 8 nedan.



Figur 4: Principer för områdes- och sektorsansvar⁴⁷

Sektorsansvar – att hantera en fråga eller händelse

Flera centrala myndigheter ansvarar för samhällssektorer som är viktiga för krishantering i ett län. Detta sektorsansvar kan t.ex. ses i Vägverkets instruktion: ”Vägverket är central förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar, sektorsansvar, för hela vägtransportsystemet.”⁴⁸ Sjöfartsverkets instruktion anger att myndigheten har ett sektorsansvar för sjöfarten.⁴⁹

Inom respektive sektor återfinns, oftast, företrädare på alla nivåer i samhället. Såväl länsstyrelserna som kommunerna har verksamheter som gör att de deltar i verksamhet inom en sektor såsom socialtjänst, räddningstjänst och kommunikationer. I en sektor kan även delar av näringslivet ingå. Det övergripande ansvaret för verksamheten i en sektor har dock den sektorsansvariga myndigheten. Närhetsprincipen anger att en fråga inte skall lösas på högre nivå än nödvändigt.

⁴⁷ Ryghammar, L., m.fl. Lokal krishantering – erfarenheter och diskussion om kommunledningens roll.

⁴⁸ §1, förordningen (1997:652) med instruktion för Vägverket.

⁴⁹ §1, SFS 1995:589.

Krishanteringsförordningen ålägger alla civila statliga myndigheter att årligen analysera sårbarheter och risker för det egna verksamhetsområdet. Därutöver åläggs ett antal utpekade statliga myndigheter att planera och vidta förberedelser för att förebygga, motverka och begränsa sårbarheter och risker inom särskilt angivna samverkansområden. Ett samverkansområde definieras som ett avgränsningsbart verksamhetsområde med ett enhetligt mål eller syfte som har stor betydelse för samhällets förmåga att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred och vid höjd beredskap. Myndigheter inom samverkansområdet har närliggande verksamheter, t.ex. teknisk infrastruktur, transporter samt skydd, undsättning och vård. Myndigheterna har gemensamt ansvar för övergripande planering inom området.⁵⁰ KBM har uppgiften att samordna samverkansområdena.⁵¹ I förordningen anges ett antal myndigheter som skall samverka med länsstyrelserna såsom geografiskt områdesansvariga myndigheter samt med övriga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringsidkare. Skyldigheterna gäller under de statliga myndigheternas planering. Förordningen säger inget om myndigheternas förhållande till länsstyrelsen i själva krishanteringen men anger att de i en kris ska informera regeringen om läget och om vidtagna och planerade åtgärder inom sina respektive ansvarsområden.

Områdesansvar – att samordna dem som hanterar

En länsstyrelse skall enligt sin instruktion samordna olika samhällsintressen i länet, t.ex. miljövård, näringsliv, kommunikationer, infrastruktur samt civilförsvar och räddningstjänst. År 2002 anförde regeringen att länsstyrelserna även borde ges en författningsreglerad uppgift att i en kris samordna statliga myndigheters åtgärder inom länet och i förhållande till berörda kommuner.⁵² Vidare borde behovet av samverkan över länsgränser i en krissituation beaktas vid planering, i utbildning och i övningar. Länsstyrelserna skulle därmed få ett områdesansvar också för andra allvarliga krissituationer än höjd beredskap.

Propositionen Samhällets säkerhet och beredskap tydliggör inte det regionala områdesansvaret. En länsstyrelses samordningsansvar behöver inte vara begränsat till ett län. Normalt har en länsstyrelse inte direkta beslutsbefogenheter vid krishantering. Däremot kan regeringen besluta om sådana i vissa fall. Om en krissituation som berör flera län måste samordnas, anser regeringen att den bör kunna utse en länsstyrelse att ansvara för samordningen i hela det berörda geografiska området, dock utan att några beslutsbefogenheter överförs mellan länen. Härmed markeras en syn att kriser inte följer administrativa gränser. Detta betonar också den ökande betydelsen av samverkan mellan länen och länsstyrelserna. Propositionen noterade även att det för andra krissituationer än räddningstjänst och civilt försvar saknades tydliga bestämmelser om krav på tvärsektorieell hantering av bl.a. information, samverkan och beslutsfattande.⁵³

Enligt sin instruktion har länsstyrelsen inom sitt län ett ansvar för åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap enligt krishanteringsförordningen.⁵⁴ Instruktionen säger därmed inte att länsstyrelsens ansvar är exklusivt och inte heller att myndigheten ensam ansvarar för själva krishanteringen utan bara för åtgärder för krishantering, utan att dessa

⁵⁰ Prop. 2001/02:158 Samhällets säkerhet och beredskap, s. 24 och 40.

⁵¹ Ibid., s. 13.

⁵² Ibid., s. 57.

⁵³ Ibid., s. 57-59.

⁵⁴ SFS 2002:864, s. 57.

preciseras. Detta kan tolkas som om länsstyrelsen, bland många andra, har ett ansvar för att någonting görs. Myndigheten skall också verka för att samverkan kan åstadkommas, tillsynes liktydigt med att skapa förutsättningar för samverkan. Länsstyrelsens ansvar kunde vara mer preciserat. Idag är visserligen mål- och resultatstyrning honnörsord i relationen mellan myndigheter på olika nivåer. Man kan uttrycka ”verka för” i termer av planering, utbildning, övning, nätverksbyggande, vara en pådrivande kraft m.m., men hur mäter man resultatet? Om flera aktörer har ansvar för att något görs, vem har det yttersta ansvaret?

Krishanteringsförordningen anger även att varje myndighet, för att stärka sin krishanteringsförmåga, skall upprätta och årligen se över en risk- och sårbarhetsanalys för sitt ansvarsområde. Som nämnts i avsnitt 4.1 avseende sektorsansvar, har vissa myndigheter ålagts ett särskilt ansvar för planering och förberedelser samt skyldighet att samverka med länsstyrelsen i dennas egenskap av områdesansvarig myndighet.

En länsstyrelse skall enligt sin instruktion normalt samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområden. Ett sådant område är numera fredstida krishantering. Före 1 juli 2002, då författningarna om samhällets krishanteringssystem trädde i kraft för offentliga organ, agerade länsstyrelserna som ”fredskrissamordnare” då det uppfattades som en naturlig roll.

Både länsstyrelsen och kommunen har en samordnande och ”verka för” – roll vid förberedelser för höjd beredskap. Länsstyrelserna skulle i och med samhällets krishanteringssystem få ett områdesansvar också för andra allvarliga situationer än höjd beredskap.⁵⁵ En väsentlig skillnad är dock att länsstyrelserna vid höjd beredskap, om samordningen av försvarsansträngningarna så kräver, har rätt att meddela föreskrifter om verksamheten hos andra regionala eller lokala civila myndigheter med statliga förvaltningsuppgifter i länet. Så starka befogenheter har inte länsstyrelsen i fredstida krishantering.

En länsstyrelse som tar över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten i en eller flera kommuner har däremot de befogenheter som räddningstjänstlagen ger.⁵⁶ Om räddningsinsatserna även innefattar statlig räddningstjänst avseende exempelvis sjöräddningstjänst och miljöräddningstjänst till sjöss skall länsstyrelsen samordna även Sjöfartsverkets respektive Kustbevakningens insatser. Denna samordning innefattar inga särskilda befogenheter. Händelsen som givit upphov till dessa insatser kan även föranleda insatser av polis, sociala myndigheter och sjukvårdsorgan. Även här skall länsstyrelsen som områdesansvarig myndighet samordna åtgärder utan att ha några särskilda befogenheter. Berörda länsstyrelserns ansvars- och befogenhetssituation i översvämningsscenarioet diskuteras vidare i avsnitt 6.

4.2 Räddningstjänstlagen – befogenhet i vissa fall

Räddningstjänst

Enligt räddningstjänstlagen är räddningstjänst de insatser som staten eller kommunen ansvarar för vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckshändelser för att hindra och

⁵⁵ Prop. 2001/02:158 Samhällets säkerhet och beredskap.

⁵⁶ Räddningstjänst beskrivs vidare i avsnitt 4.2.

begränsa skador på människor, egendom eller miljö.⁵⁷ Principen är att samhället skall ingripa när den enskilde inte kan hantera en situation. Samhället är skyldigt att ingripa med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen samt omständigheterna i övrigt.⁵⁸ Det sista kriteriet avser att sortera bort fall då den enskilde själv, eller med hjälp från en annan enskild såsom en granne eller organisation, kan vidta åtgärder som behövs för att avvärja eller begränsa en skada. Samhället skall ingripa först då den enskilde inte har tillräckliga resurser för att klara en olycka.

Lagen skiljer på statlig och kommunal räddningstjänst. Statlig räddningstjänst omfattar fjällräddningstjänst, flygräddningstjänst, sjöräddningstjänst, efterforskning av försvunna personer i andra fall, miljöräddningstjänst till sjöss och räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen och sanering efter sådana utsläpp. All annan räddningstjänst är kommunal. I denna rapport avser begreppet räddningstjänst fortsättningsvis kommunal räddningstjänst.

En annan viktig aspekt är att räddningstjänstlagen även hanterar den för höga flöden viktiga kostnadsaspekten. Om en räddningsinsats medför stora kostnader har berörd kommun rätt till ersättning av staten för den del av räddningstjänstkostnaderna som överstiger en fastställd självrisk.⁵⁹ Räddningsinsats skall skiljas från åtgärder som en kommun vidtar enligt räddningstjänstlagen för att främja olycks- och skadeförebyggande verksamhet.⁶⁰

Räddningstjänstlagen är speciell bland lagstiftningarna som berör hanteringen av höga flöden då den kan ge starka befogenheter. Länsstyrelsens områdesansvar innebär allmänt att den skall tillse att alla berörda kommer överens, dock utan att den får några särskilda befogenheter att genomföra detta. Räddningstjänstlagen ger länsstyrelsen rätt, att när det föreligger kriterier för räddningstjänst, ingripa i annans rätt d.v.s. tvinga andra att vidta åtgärder. Dessa kriterier kan vara uppfyllda vid höga flöden vilket medför att dessa befogenheter ofta finns i praktiken. En räddningsledare (se nedan) bedömer om kriterierna för räddningstjänst är uppfyllda. Om staten skall stå för kostnaderna granskas korrektheten i denna bedömning i samband med att utbetalning av ersättning diskuteras.

Organisation och ledning av räddningstjänst

Normal omfattning – kommunen samordnar

I varje kommun skall det finnas en räddningskår och minst en räddningsnämnd. Räddningskåren skall bestå av en räddningschef och minst en räddningsstyrka. Vid varje insats skall det finnas en räddningsledare som är räddningschefen eller någon (annan befälsperson inom kåren) som räddningschefen har utsett. Om räddningsledare inte har utsetts för en insats är det räddningschefen som är räddningsledare.⁶¹

Räddningstjänstförfattningarna anger kompetenskrav för räddningschefer och andra befäl bland annat därför att uppdraget att vara räddningsledare är förenat med långtgående befogenheter. Statliga och kommunala myndigheter är t.ex. skyldiga att på en räddningsledares

⁵⁷ §2, SFS 1986:1102.

⁵⁸ Det offentliga åtagande diskuteras vidare i avsnitt 4.5.

⁵⁹ Idag 0.02% av det totala skatteunderlaget som står till kommunens förfogande året före insatsåret, §64 räddningstjänstförfattningen.

⁶⁰ §7 räddningstjänstlagen.

⁶¹ Ibid. §32.

begäran delta i räddningsinsats om deltagandet inte allvarligt hindrar myndighetens vanliga verksamhet. Räddningsledare kan också ta personer mellan 18 och 65 år i anspråk med åberopande av tjänsteplikt.

Den mest långtgående befogenheten är dock den som avser ingrepp i annans rätt.⁶² En räddningsledare får, med hänsyn till omständigheterna, göra ingrepp i annans rätt och därvid t.ex. ta i anspråk utrustning eller förstöra egendom. I denna studie innebär det att en räddningsledare kan besluta om tappning ur vattenmagasin utöver vad vattendomen för anläggningen säger. Om samma händelse kräver räddningsinsatser från flera kommuner och kommunerna själva inte kan enas om vem som skall vara räddningsledare skall länsstyrelsen avgöra detta.

Stor omfattning – länsstyrelsen tar över samordning

Om det fordras omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst, skall länsstyrelsen ta över ansvaret för räddningstjänsten i den eller de kommuner som berörs av insatsen. Grunden är den del av räddningstjänstlagen som säger att regeringen kan utse en länsstyrelse eller någon statlig myndighet att ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner. I sådana fall skall den myndighet som har fått ansvaret från regeringen utse räddningsledare.⁶³ Övertagandet fokuserar på insatser av en viss omfattning. Vad som händer i och med övertagandet är att länsstyrelsen, som nämnts, förutom den aktuella insatsen, blir ansvarig för all räddningstjänst i berörda kommuner,⁶⁴ dvs. även vid eventuella bränder, trafikolyckor m.m. Å andra sidan disponerar länsstyrelsen då alla räddningstjänstresurser i berörda kommuner inklusive befäl som har erfarenhet av operativ verksamhet. Avsikten med övertagandeskyldigheten är att tillföra länsstyrelsens överblick och samordningsmöjlighet.

Länsstyrelsens kompetens att operativt leda räddningstjänstinsatser har diskuterats. Det torde inte ha varit meningen att länsstyrelsens egen personal skulle svara för den operativa ledningen vid ett övertagande av ansvaret för kommunal räddningstjänst,⁶⁵ utan den förutsätts förlita sig på den kommunala förmågan. Länsstyrelsen svarar för den övergripande ledningen. I SOU 2002:10 Reformerad räddningstjänstlagstiftning anförs även att räddningsledaren ensam är ansvarig för att leda räddningsoperationen och att besluta om åtgärder enligt paragraf 34, 44, 45 och 53 i Räddningstjänstlagen. Något delat ansvar för räddningsinsatsen föreligger inte även om en kommunal räddningschef eller statlig myndighet har det övergripande ansvaret för räddningstjänstverksamheten.

Räddningsledare i en länsstyrelses räddningstjänstorganisation utses oftast bland de kommunala räddningscheferna. Skillnaden rent operativt blir därför liten när en länsstyrelse tar över ansvaret för kommunal räddningstjänst. En räddningsledare på länsstyrelsenivå har inte större befogenheter än en räddningsledare på den kommunala nivån. Länsstyrelsen, d.v.s. staten, har dock vid ett övertagande det ekonomiska ansvaret för skador. Översvämningar kan skapa ett stort tryck på myndigheter att agera. Krav från allmänheten på ett offentligt ingripande kan vara ett skäl för att en länsstyrelse skall ta över ansvaret för den kommunala

⁶² Ibid. §45.

⁶³ Ibid. §33 samt §34 räddningstjänstförordningen, SFS 1986:1107.

⁶⁴ Proposition 1985:170 Räddningstjänstlag, s. 81 och prop. 2002/03:119 Reformerad räddningstjänstlagstiftning, s. 118.

⁶⁵ Prop. 1991/92:41 ang. länsstyrelsens ansvar för ledning av insatser föranledda av utsläpp från kärnteknisk anläggning samt SOU 2002:10 Reformerad räddningstjänstlagstiftning, s. 136-138.

räddningstjänsten även om det kan vara av mindre operativt mervärde. Länsstyrelsens stödande roll renodlas bl.a. i förslaget till ny räddningstjänstlagstiftning om att länsstyrelsen får ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst i stället för att den **skall** göra det.⁶⁶

4.3 Vattenverksamhet

Med vattenverksamhet menas infrastruktur och byggnationer i, eller i anslutning till, vatten, t.ex. bropelare i vattnet, brofästen, pirlar, vägbankar samt uppförande och drift av vattenkraftverk med tillhörande dammar.⁶⁷ Bestämmelser om vattenverksamhet överfördes nästan oförändrade 1999 från vattenlagen till miljöbalken. Äldre bestämmelser om vissa samfälligheter finns dock i en särskild lag.⁶⁸

Olika författningar påverkar krishantering vid höga flöden. Miljöbalken anger övergripande mål och tillsynsaspekter. Vattendomen för varje vattenverksamhet lägger fast ramar för vattenhantering, t.ex. hur mycket vatten som får tappas ur en damm. Slutligen, dammägarnas absoluta ansvar för sina anläggningar begränsar deras handlingsutrymme i extrema situationer.

Vattenregleringens juridik och praktik

Vattenreglering är ett ingrepp i ett naturligt vattensystem som innebär ändring av vattennivån i en sjö eller av vattenföringen i ett vattendrag. Syftet kan vara bevattnings, att främja sjöfart, att minska risken för översvämningar eller, som ofta i Sverige, för produktion av elkraft. Vattenreservoarer regleras genom dammar. Vattengenomströmningen i dammarna kan ske genom turbiner eller genom luckor för spillvatten, s.k. utskov. Dammarnas kapacitet styrs av vattendomar som anger hur mycket, och lite, vatten som får finnas i och tappas ur dammen.

Regleringsmagasin i utbyggda älvar drivs oftast av vattenregleringsföretag, som är samfälligheter som samordnar vattenföring och magasinering i ett vattendrag.⁶⁹ De bildas genom beslut i miljödomstol efter yrkande av dem som har, eller har sökt, tillstånd för vattenreglering i vattendraget. Sådana företag finns för de flesta utbyggda vattendrag med mer än en intressent. I Norrland genomförs som tidigare nämnts sedan länge även regional samordning mellan regleringsföretag i olika älvar.⁷⁰ Ett motsvarande samarbete längs Vänerne - Göta älv har som nämnts ovan tillkommit på senare år och leds av länsstyrelsen i Västra Götaland.

⁶⁶ SOU 2002:10 Reformerad räddningstjänstlagstiftning och prop. 2002/03:119 Reformerad räddningstjänstlagstiftning.

⁶⁷ Vattenverksamhet är enligt miljöbalken 11:2 uppförande, ändring, lagning och utrivning av dammar eller andra anläggningar i vattenområden, fyllning och pålning i vattenområden, bortledning av vatten från eller grävning, sprängning och rensning i vattenområden samt andra åtgärder i vattenområden om åtgärden syftar till att förändra vattnets djup eller läge. I vattenlagen kallades detta byggande i vatten.

⁶⁸ Lagen (1998: 812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

⁶⁹ Dessa har ofta tillkommit i enlighet med vad som sägs i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet och tidigare vattenlagen.

⁷⁰ Ryghammar, L. och Svensson, B.R., Lokal och regional ledning vid höga vattenflöden 2000, FOI-R—383—SE.

Vattenregleringsföretagens huvudsakliga intresse är elproduktion. De är ändå av stort värde för myndigheter vid hantering av höga flöden. Deras prioritering av dammsäkerhet bidrar allmänt till ökad säkerhet och de är kompetenta partners när myndigheter behöver diskutera konkreta åtgärder vid höga flöden. Även Svenska Kraftnät är i detta sammanhang en länk mellan kraftindustrin och myndigheterna.

Alla större kraftverksdammar har tillståndsprövats enligt vattenlagen. För att en vattendomstol skall ge tillstånd för en damm krävs att valet av plats inte möter hinder från allmänna planeringssynpunkter. Principen har varit att vattenföretag får inte genomföras om det skadar eller skapar större olägenhet för allmänna intressen. Tillståndshavaren, dammägaren, skall vid straffansvar följa vattenhushållningsbestämmelserna.

För att förbättra säkerheten infördes 1997 i vattenlagen ett undantag från regeln om att vattendomstolen skall ge tillstånd innan en åtgärd i vatten utförs.⁷¹ Bestämmelsen kan vara viktig för hantering av höga flöden då den medger att en anläggningsägare utan tillstånd får vidta åtgärder som strider mot en vattendom för att avvärja fara för liv eller hälsa, rädda värdefull egendom eller annan sådan orsak.⁷² Av flera skäl utnyttjar dock anläggningsägare sällan denna möjlighet. En förhandstappning, som ger utrymme i magasinet för att absorbera en kommande översvämning, kan äventyra framtida elproduktion. En överdämning (att ha mer vatten i dammen än tillåtet) för att bromsa stigande vatten kan äventyra dammens hållbarhet och i värsta fall medföra ett haveri. Ett sista skäl är att det ekonomiska ansvaret för skador oavsett skäl faller på dammägaren.

Anläggningsägarens strikta ansvar

Den som äger en vattenanläggning är skyldig att underhålla den så att det inte uppkommer skada för allmänna eller enskilda intressen genom ändringar i vattenförhållandena. Försummelse av underhåll kan medföra straffansvar och skadeståndsskyldighet.

Dammägaren har s.k. strikt ansvar för dammhaveri. Om en damm brister är dammägaren alltid ansvarig även om det inte föreligger uppsåt eller vårdslöshet. Dammägarens två stora intressen avseende dammen torde således vara att optimera vattennivån för verksamheten, som för större dammar huvudsakligen är elproduktion, och att dammen inte brister. Skadestånd p.g.a. det strikta ansvaret förutsätter att dammen inte ger ett avsett skydd mot skada genom utströmmande vatten, vare sig dammen hastigt havererar eller gradvis eroderar. Däremot utgår inget skadestånd om dammen fungerar som avsett men vatten ändå strömmar i sådan mängd över dammen att översvämningar uppkommer nedströms.⁷³ Det strikta ansvaret är en viktig faktor för kraftbolagen i vårt scenario, Vattenfall AB och Fortum AB.

Dämnings- och sänkningsgränserna i en vattendom är en säkerhet för både dammägare, strandägare och andra som påverkas av ändrad vattenföring. Dammägaren kan reglera efter elproduktionens behov och för de andra är vattenregleringens effekter kända. Vid tillståndsgivningen avvägs dammägarens behov att kunna använda magasinet för elproduktion eller slussning mot behov hos strandägare och andra, både uppströms och nedströms.

⁷¹ Bestämmelsen återfinns numera i miljöbalken. Någon tillståndsprövning för större vattenkraftsanläggningar har dock inte gjorts på senare år.

⁷² Nuvarande miljöbalken 11:16.

⁷³ Ds 96:6, s. 73.

Vattenverksamhet får bara bedrivas om fördelarna från allmän och enskild synpunkt överväger dess kostnader, skador samt olägenheter.

I och med att tillstånd givits för dammen i Vargön har fördelarna bedömts vara större än nackdelarna. Skadebedömningen avser ändrade förhållanden både uppströms och nedströms och aktörer på båda sidor kompensades när vattendomen avkunnades på 1930-talet. Det är i dag sannolikt lättare att kompensera långvariga skador uppströms än skador till följd av störtflod nedströms. Detta kan påverka bedömningen av hur allt högre vattennivåer skall hanteras.

Har tillstånd väl givits kan kända olägenheter inte åberopas mot anläggningsägaren. Vad är då kända respektive okända olägenheter? Detta torde främst vara en kommunal fråga eftersom kommunala organ som hanterar markanvändningsfrågor rimligen känner till ras- och skredrisker i den egna kommunen. Kommunen bör framföra detta i samband med tillståndsförhandlingar. Att höga flöden förekommer, även extremt höga sådana, kan inte betraktas som okänt.

Om skador uppstår till följd av ett vattenföretag eller en vattenanläggning vilka inte förutsågs av miljödomstolen när tillstånd gavs kan den skadelidande inom 5 år göra anspråk på ersättning.⁷⁴ Paragrafen gäller bara vid en missbedömning av de faktiska verkningarna av ett vattenföretag. Domstolen skall ha förbisett att en skada skulle uppstå eller missbedömt skadans storlek. Skadan skall vara en direkt följd av den åtgärd som tillåtits och inte av något senare händelseförlopp.⁷⁵ Femårsregeln gör att detta lagrum inte torde vara applicerbart i fallet Väneren – Göta älv.

Dammägarens strikta ansvar avser dammens funktionsduglighet. Den skall klara de situationer som är avsedda med tillståndet och får inte brista. Om en myndighet beordrar åtgärder avseende tappningen ur dammen övertar den då också det strikta ansvaret för dammen och för eventuella skador till följd av åtgärderna? En allmän princip anses vara att om ingrepp görs för att skydda miljön så torde det allmänna vara skyldigt att lämna ersättning till den skadelidande.⁷⁶ En ökad tappning torde inte äventyra dammen. Men vem är ansvarig om dämningens gränser medvetet överskrider för att reducera skador nedströms i sådan omfattning att dammen börjar erodera? Enda undantaget från det strikta ansvaret gäller krigshandling eller liknande handling under väpnad konflikt, inbördeskrig eller uppror.⁷⁷ Annans påverkan genom sabotage befriar inte dammägaren från ansvar. En myndighet som med stöd av räddningstjänstlagen ingriper i dammägarens hantering av utskoven tar i princip inte över det strikta ansvaret. Å andra sidan bör den beordrande myndigheten vara medveten om riskerna med överdämning och kan därför anses ha varit försumlig. Mot bakgrund av myndighetens vetskap om riskerna med en överdämning framstår situationen inte som särskilt sannolik. Lagen strikta ansvar för dammägaren skulle kunna bli kombinerat med skadestånd på grund av försumlighet från myndigheten sida enligt skadeståndslagens bestämmelser och dammägaren skulle i sådant fall i praktiken hållas skadeslös. På det sättet skulle det strikta ansvaret fungera som garanti för den drabbade att inget ansvar skulle falla mellan stolarna.

⁷⁴ Miljöbalken 24:13.

⁷⁵ Ds 96:6, s. 21.

⁷⁶ Prop. 1985/86:170 Om räddningstjänstlag m.m., s. 55.

⁷⁷ Miljöbalken 11:18.

4.4 Tillsynsansvar ger länsstyrelsen vissa begränsade befogenheter

Tillsynsaspekterna av Räddningstjänstlagen och Miljöbalken är relevanta för krishantering vid höga flöden, främst för förebyggande arbete samt förberedelser. Förberedda och fungerande anläggningar bidrar till att minska skadorna av höga flöden. Vidare kan tillsynsansvar ge offentliga aktörer viss befogenhet att tvinga fram åtgärder även när det inte är räddningstjänst, även om denna möjlighet är begränsad, främst i akuta skeden.

Länsstyrelsens tillsynsuppgifter riktas mot kommuner, företag och enskilda. Endast en liten del av en länsstyrelses verksamhet brukar ägnas åt detta. Tillsynsverksamhet tar 6-8 % av länsstyrelsernas resurser och att huvuddelen avser kommunal verksamhet. Av detta beräknas ca 60% avse socialtjänst och 30% miljö, hälsoskydd, räddningstjänst och civil beredskap.⁷⁸ I praktiken avser miljötillsynen ofta saker som emissioner, buller samt utsläpp snarare än dammtillsyn. De få fall av dammbrott som ägt rum ger inte underlag för att bedöma vilken effekt tillsynsansvaret har för dammsäkerhet.⁷⁹

Tillsyn enligt Räddningstjänstlagen

Tillsyn inom räddningstjänstområdet sköts av kommuner, länsstyrelser och SRV på respektive lokal, regional och central nivå. Den regionala tillsynen sköts av länsstyrelsen och är riktad mot kommunerna. Tillsynen avser resultatet av, och inte metoderna för, kommunal räddningstjänst.⁸⁰ Statlig tillsyn över kommunal verksamhet går generellt från ingripanden mot uppföljning, utvärdering och rådgivning.⁸¹ Tillsynsbegreppet har dock kritiserats för att vara för brett och det istället borde avgränsas till ren kontroll.⁸² Regeringens uppfattning är att statens tillsynsroll inte skall innebära sanktioner mot kommuner. Man utgår från att kommuner vill och kan organisera en effektiv och fungerande räddningstjänst.⁸³

Tillsyn enligt Miljöbalken

Miljöbalkens generella tillsynsregler gäller även vattenverksamhet. Tillsynen skall säkerställa att man kan nå miljöbalkens mål. En tillsynsmyndighet får meddela förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att balken, föreskrifter, domar och andra beslut som meddelats med stöd av balken, skall efterlevas. Till skillnad från tillsyn enligt räddningstjänstlagen har

⁷⁸ SOU 1998:166 Regional frihet och statligt ansvar, s. 115.

⁷⁹ Kan brister i tillsynssystemet öka osäkerheten vid större reglerade vattenmagasin? Dammgrenombrottet i Noppikoski i Dalarna 1985 orsakades bland annat av en trasig utskovslucka i en kraftverksdam. Vattenståndet kunde inte regleras och jorddammen brast. Händelsen ledde till en översyn av kraftverksdammar, som dock bedömde att dammsäkerheten i landet i stort sett var god. Sommaren 2000 bröt vattnet igenom en gruvdam i Aitik i Norrbotten. Ca 1,5 miljoner m³ rann ut men kunde stoppas i ett nedströms beläget magasin. Genombrott i höga kraftverksdammar kan skada människor, miljö och egendom. Ett brott på en gruvdam, som oftast är lägre än en kraftverksdam, begränsas troligen till miljöskador. Svenska Kraftnät, Dammsäkerhet- egenkontroll och tillsyn, 2003, s. 6.

⁸⁰ Prop. 2002/03:119 s. 74.

⁸¹ SOU 2002:10 Reformerad räddningstjänstlagstiftning framhåller att detta är i linje med förslag om statlig målstyrning av kommunal verksamhet. Se även SOU 1998:166 Regional frihet och statligt ansvar, s. 82, samt SOU 1997:57 I medborgarnas tjänst, s.106.

⁸² Statskontorets remissvar på utredningar. Statskontoret angående SOU 1998: 166 och PARK s. 83-84.

⁸³ Prop. 2002/03:119 Reformerad räddningstjänstlagstiftning, s. 74.

länsstyrelsen på miljöområdet omfattande tillsynsuppgifter riktade mot enskilda fysiska och juridiska personer bl.a. kraftbolag. Ett skäl till att miljötillsynen i praktiken sällan berör vattenverksamhet kan vara att det strikta dammägarensansvaret gör att kraftindustrin lägger ner ett omfattande arbete på sina anläggningar.

Har tillstånd givits skall förelägganden eller förbud normalt inte kunna begränsa verksamheten. En dammägare skall kunna lita på prövningen som föregick tillståndsbeslutet. En tillsynsmyndighet kan dock meddela brådskande förelägganden eller förbud för att undvika ohälsa eller allvarlig skada på miljön.⁸⁴ Detta kan vara en möjlighet för en länsstyrelse som tillsynsmyndighet att få beslutsbefogenheter för att hantera höga flöden även när det formellt inte råder omständigheter som fordrar räddningstjänst. Detta har dock inte prövats, vare sig juridiskt eller praktiskt. Vattenlagen hade ingen motsvarande bestämmelse.⁸⁵ Miljöbalkens förarbeten ger föga vägledning om när bestämmelsen kan användas.⁸⁶ I förarbetena till den tidigare miljöskyddslagen angavs att motsvarande bestämmelse kan användas vid epidemier. Enligt Miljöbalkskommittén kan regeln användas för att tvinga en regleringsrättsinnehavare att frångå en vattendom vid risk för skador på egendom eller infrastruktur.⁸⁷

I vårt scenario med stort tryck mot dammanläggningen i Vargön och högt vattenstånd i Väneren kan en framtvindad åtgärd som ger ett starkt ökat utflöde för att lindra miljöskador uppströms innebära att miljöskadorna flyttas till områdena nedanför dammen. En sådan åtgärd är således ingen klar tillsynsåtgärd för att skydda miljön.

År 1995 föreslogs att länsstyrelserna skulle få rätt att förelägga en dammägare att göra avsteg från vattendomar.⁸⁸ Mot detta invändes att det var oklart vad som skulle hända om en dammägare motsatte sig föreslagna åtgärder. Vidare ansågs det ekonomiska ansvaret för skador till följd av åtgärderna vara oklart.⁸⁹ Vattenregleringsföretagens samarbetsorgan tillstyrkte på villkor att åtgärden skulle godkännas av vattendomstolen i efterhand och att länsstyrelsen skulle stå för kostnaderna. Förslaget medförde inte någon ändring i vattenlagen på den punkten.

4.5 Det offentliga åtagandet – några principer för ansvarsfördelningen

Det har i Sverige länge setts som ett allmänt intresse att alla medborgare garanteras en lägsta standard för trygghet, säkerhet och välfärd.⁹⁰ Generellt gäller att uppgifter skall verkställas på samma nivå där de beslutas och handhas av samma huvudman om detta blir mer effektivt. Beslut skall inte fattas på högre nivå än nödvändigt. Om uppgiften kräver likformighet eller överblick över hela riket bör den också hanteras på central nivå. Frågor som kräver god

⁸⁴ Miljöbalken 26:9.

⁸⁵ En räddningsledare kan med stöd av §45 räddningstjänstlagen vid en räddningsinsats såsom ett ingrepp i annans rätt tvinga en dammägare att frångå tappningsbestämmelserna för dammen. Se även avsnitt 4.2.

⁸⁶ Miljöbalken 26:9.

⁸⁷ SOU 2002:50 Miljöbalken under utveckling, s. 177.

⁸⁸ SOU1995:40 Utredningen om dammsäkerhet och höga flöden.

⁸⁹ Svea HovR resp Kammarkollegiet Remissammanställning, Kommunikationsdepartementet K 95/1503/2, s. 6.

⁹⁰ Länsberedningen i betänkande SOU 1974:84 Stat och kommun i samverkan.

lokalkännedom och detaljkunskap kan ligga på lokal nivå. En sådan strävan efter likformighet och en lägsta standard måste dock balanseras mot det grundlagsfästa kommunala självbestämmandet.

Enskilda personer och företag ansvarar för att skydda sitt liv och sin egendom samt för att inte orsaka olyckor. Det offentliga ansvarar för skydd av miljön och andra samhälleliga intressen. Först då den enskilde inte själv kan skydda sitt liv och sin egendom är det ett offentligt ansvar att ingripa.⁹¹ Det offentliga åtagandet omfattar även att skapa regler, att arbeta med utveckling, utbildning, information, uppföljning, utvärdering samt verkställande och finansiering.⁹²

Principen om den enskildes primära ansvar uttrycks i olika författningar. Då detta projekt är inriktat på krishantering bortses från många områden där samhället har åtaganden gentemot enskilda.⁹³ På räddningstjänstområdet gäller att det allmänna har skyldighet att ingripa bara om det är rimligt med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt.⁹⁴

Gränsen för den enskildes ansvar för krishanteringsåtgärder går där den enskildes förmåga slutar. Tanken är dock inte att befria den enskilde från ansvar och kostnader för ingripanden vid olyckshändelser och att i stället föra över kostnader och ansvar till samhället. Lagens syfte var att samhället skulle hålla en organisation som kunde gripa in när den enskilde inte själv eller med anlitan av någon annan kunde bemästra en olyckssituation.⁹⁵

Samhällets ingripande kan ha två syften: att agera så effektivt som möjligt och minimera situationens konsekvenser samt att värna enskilda människor och stödja deras möjligheter att hantera sin egen situation. Detta kan orsaka konflikter. En enskild människas intresse kan ibland få offras för att rädda större värden eller hindra en totalt sett förvärrad situation.⁹⁶

Räddningschefen bestämmer var gränsen går för det allmännas ingripande, dvs. när det blir fråga om en räddningsinsats. Av praktiska skäl, bl.a. för att vinna tid i början av en insats, har man på många håll enats om att beslut om räddningsinsats kan fattas redan när en anmälan kommer till SOS Alarm.

En länsstyrelse kan ta över kommunal räddningstjänst om det fordras omfattande räddningsinsatser.⁹⁷ Orsaken är att en länsstyrelse torde ha bättre möjlighet att överblicka och samordna inom ett större och mer komplext område. Statens ingripande genom att en länsstyrelse tar över kommunal räddningstjänst påverkar inte principerna för finansieringen av

⁹¹ SOU 1998:59 Räddningsverksutredningen.

⁹² Räddningstjänsten i Karlstads ger kommuninvånarna tips och råd om invallningar av bostadshus och åtgärder för sanitära installationer vid risk för översvämning.

⁹³ Enligt t.ex. socialtjänstlagen har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd från socialnämnden för sin försörjning eller sin livsföring i övrigt.

⁹⁴ Räddningstjänstförfattningarna preciserar den enskildes ansvar på några områden, t.ex. att ha utrustning för brandsläckning och andra egna åtgärder i händelse av brand. För ägare av anläggningar med farlig verksamhet finns också särskilda bestämmelser om åtgärder och särskilt utbildad personal, s.k. industribrandkår.

⁹⁵ Prop. 1985/86:170 Propositionen till Räddningstjänstlagen, s.63.

⁹⁶ En enskilds byggnad i Torpshammar, Västernorrlands län, fick vid de höga flödena i Gimån år 2000, brännas ned av räddningstjänsten för att den inte skulle rasa, fastna i en nedströms belägen bro och skapa fördämningar.

⁹⁷ §34 räddningstjänstförordningen. Se även diskussionen i avsnitt 4.2 om stor omfattning av räddningstjänst.

räddningstjänstinsatserna. När ett övertagande görs så har räddningstjänstinsatsen sådan omfattning att självriskgränsen i praktiken ofta redan passerats.

Det finns även en geografisk uppdelning mellan statlig och kommunal räddningstjänst. Staten ansvarar för räddningstjänst till havs, i kustvattnen samt i Vänern, Vättern och Mälaren. Kommuner ansvarar för landområden, andra inre vattenområden samt hamnområden. I Vänern har Sjöfartsverket ansvar för sjöräddningstjänsten och Kustbevakningen ansvar för miljöräddningstjänsten till sjöss.

4.6 Länsstyrelserna anser sig inte behöva ytterligare befogenheter

Efter höga flödena i Vätern – Göta älv 2000-01 skrev landshövdingarna i Värmlands och Västra Götalands län till regeringen och föreslog att samhället i vissa fall skulle kunna besluta att frångå vattendomar. Dessförinnan hade utredningen om dammsäkerhet och höga flöden föreslagit att länsstyrelserna skulle ha en sådan möjlighet.⁹⁸ Regeringen lämnade landshövdingarnas förslag vidare till Miljöbalkskommittén för utredning. Kommittén anförde att ersättningsskyldighet ("den i vars intresse egendom uppoftas är skyldig att ersätta ägaren för egendomen")⁹⁹ även gällde för det allmänna och att om tappningar skedde för att mildra verkningarna av översvämningar gjordes det sannolikt delvis i det allmännas intresse. Det var dock, enligt kommittén, oklart om den typ av skador det kunde röra sig om var ersättningsgilla och i så fall till hur stor del samt vem som i sådana fall var att betrakta som det allmänna.¹⁰⁰ Kommittén hänvisade också till förarbetena till räddningstjänstlagen där det uttalats att om ingrepp gjorts för att tillgodose miljön torde det allmänna vara skyldigt att lämna ersättning till den skadelidande.¹⁰¹

Miljöbalken ger i vissa situationer utrymme för att fatta beslut till skydd för människors hälsa eller miljön. I en översvämningssituation framstod det dock, enligt kommittén, som mer naturligt att räddningstjänstlagens bestämmelser kom till användning med hänsyn till att lagen tillhandahöll ett helt regelverk för just denna typ av extraordinära situationer. Kommittén konstaterade att det inte fanns anledning att ändra samhällets möjligheter att besluta om att frångå vattendomar.

Vid bedömningen av landshövdingarnas förslag om möjlighet att kunna ingripa på ett tidigare stadium uttalade kommittén att "överhängande fara för olyckshändelse" torde föreligga redan när det fanns sådan information som visade att ett ingripande var nödvändigt. Att ingripa i ett tidigare skede på otillförlitligt material "för säkerhets skull" kunde medföra risker för onödiga skador och kunde i värsta fall förvärra en senare översvämning.¹⁰² Kommittén avslutade sin analys i denna del med att uttala att behovet av samordningsinsatser var betydligt större än behovet av ändringar i samhällets möjligheter att ingripa.

⁹⁸ SOU 1995:40 Utredningen om dammsäkerhet och höga flöden, s. 15 och 103.

⁹⁹ SOU 2002:50 Miljöbalken under utveckling, s. 178.

¹⁰⁰ Ibid., s. 178.

¹⁰¹ Ibid., s. 179.

¹⁰² Ibid., s. 180-181.

Som nämnts ovan är det räddningschefen som avgör om och när det är fråga om en räddningsinsats. Bedömningen om överhängande fara föreligger skall göras av räddningschefen och det finns därför inget formellt hinder för honom/henne att anse att en fara är överhängande redan på ett tidigt stadium. Konsekvensen blir bara att kostnader för exempelvis invallningar och anskaffande av extra länspumpar drabbar kommunen tidigt.

En diskussion kan dock uppkomma senare om kommunens kostnader har överstigit "självrisk" och kommunen vill ha statlig ersättning för överstigande kostnader. Som i många andra fall när det gäller riskhantering så har kostnadssidan en stor tyngd och får många gånger en avhållande effekt. Det måste dock framhållas att en översvämning av den storlek som drabbade Arvika hösten 2000 får sådana omfattande negativa konsekvenser, att det är föga troligt att möjligheten till statlig ersättning skulle leda till chanstagningar från kommunernas sida.

I akuta skeden är det viktigt att lagstiftningen är tydlig så att de som skall hantera krisen vet vilka lagrum som är tillämpliga. Ett ofta diskuterat exempel är begreppet "överhängande fara". Enligt förarbetena till räddningstjänstlagen var en fara överhängande när det var både hög risk för att olyckshändelsen inträffade och stor sannolikhet för att den inträffade nära i tiden.¹⁰³ Regeringen har i propositionen Reformerad räddningstjänstlagstiftning uttalat att den definitionen fortfarande gäller.¹⁰⁴ I ett avrinningsområde borde man med naturlagar och topografi som grund tydligt kunna förutse att en viss mängd vatten flyttar sig från en plats till en annan under en viss tid. Det är således stor risk för att en olyckshändelse inträffar. Tidsaspekten borde i dessa situationer, enligt vår mening, underordnas riskfaktorn. Ingripanden i klart skadeförhindrande syfte borde kunna betraktas som räddningstjänst. Ett förtydligande uttalande från central nivå om detta skulle kunna underlätta hantering av höga flöden.

Miljöbalkskommittén har, som nämnts, pekat på att tillsynsbestämmelserna i miljöbalken också ger möjlighet att göra förelägganden avseende en dammanläggning till skydd för människors hälsa eller miljön. Ett föreläggande är vanligtvis det sista ledet i en längre tillsynsprocess där tillsynen skall kontrollera efterlevnaden av bland annat Miljöbalken. Vid de dammanläggningar som är aktuella i vårt scenario har någon underhållsbrist inte påtalats.

Enligt vår bedömning är det vid höga flöden enklare att tillämpa räddningstjänstlagen om ingripande i annans rätt än Miljöbalkens tillsynsbestämmelse. När ett myndighetsingripande kan vara aktuellt pågår sannolikt räddningsinsatser i eller i nära anslutning till området. Detta kan ge tillräckliga befogenheter för hantering av höga flöden. Vid det genomförda seminariet ansåg de regionala myndigheterna att de inte behövde ytterligare befogenheter i sina respektive roller.

Till tveksamheterna kring användandet av tillsyn som tvångsmedel inom ramen för miljötillsynen i "vårt fall" kan bidra det tidigare citerade uttalandet i PARK (se avsnitt 4.4) att länsstyrelsens miljötillsyn skall bli allt mindre operativ.

Höga flöden kan orsaka stora skador, och därmed stora kostnader. De ekonomiska följderna får en belysning i nästa avsnitt. En diskussion om befogenheterna i rollen som områdesansvarig myndighet återkommer i avsnitt 6.

¹⁰³ FöU 1986/87:2.

¹⁰⁴ Prop. 2002/03:119, s. 69.

5 HANTERING AV KOSTNADER FÖR HÖGA FLÖDEN

Extraordinära händelser som höga flöden och översvämningar kan orsaka stora skador på samhället och därmed stora kostnader. Fördelningen av dessa kostnader är en viktig fråga för både enskilda personer samt privata och offentliga aktörer. Kostnader för förberedande åtgärder och försäkringar uppstår före en översvämning. Under och efter en översvämning uppstår kostnader för dels den akuta hanteringen (räddningstjänst) och dels för att återställa skador.

Samhällets kostnader¹⁰⁵ för räddning, vård och ersättningar torde kunna minskas genom förebyggande åtgärder. Kostnaderna för olyckor enligt räddningstjänstlagens kriterier samt för förebyggande åtgärder för att förhindra olyckor och för att begränsa skador, kan uppgå till 30 miljarder kronor årligen. Ungefär hälften är kostnader för verksamheter hos myndigheter, företag och försäkringsgivare till följd av skadorna, t.ex. återställningsarbeten, avbrott i verksamheter och förluster på grund av förlorad avsättning för produkter eller tjänster. Den andra hälften avser kostnader för samhälle och företag för den förebyggande verksamheten och beredskapen för skadebegränsande åtgärder. Beloppet skulle höjas väsentligt om man också lade till de ekonomiska följderna för enskilda, samt kostnader för sveda och värk.¹⁰⁶ Dessa poster är dock svåra att beräkna. Ovan beräknade summor rör endast räddningstjänstens område. För andra kostnader vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner finns inga beräkningar.¹⁰⁷

5.1 Kostnader för förebyggande åtgärder

Både enskilda och det allmänna bedriver ett mångsidigt arbete för att undvika eller minska skador i samhället till följd av olyckor. Härvidlag skiljs på riskhantering och krishantering. **Riskhantering** är generell och syftar till ökad robusthet i samhällets system och avser förebyggande arbete för att förhindra eller minska skadeverkningarna av mer förutsägbara och normala störningar i viktiga samhällsfunktioner i t.ex. eldistribution. **Krishantering** omfattar åtgärder som berör hanteringen av händelser och sträcker sig från samhällets skadereducerande förberedelser, via den operativa krishanteringen, till återhämtning efter den akuta krisfasen.¹⁰⁸ Eller med andra ord, ”Åtgärder kan såväl vara förebyggande, för att eliminera

¹⁰⁵ I en bilaga till Hot- och riskutredningens betänkande redovisas kostnader, huvudsakligen för försäkringsgivare, och vissa andra följder av 200 händelser under åren 1950 – 1994. Några återges här (kostnaderna i miljoner kronor, Mkr). Stormen Lena 1967 i södra Sverige (1000 Mkr), Stormen Ada i södra och västra Sverige 1969 medförde 10 omkomna och 200 skadade, (1900 Mkr). Händelserna medförde att en krisledningsgrupp organiserades i Göteborg. Brand i ett möbelvaruhus 1970 ledde till genomgång av brandskyddet på liknande varuhus (140 Mkr). I en brand i färglager i Nykvarn 1974 saknades sprinklersystem (140 Mkr). Efter bränder i tillverknings- och lagerlokaler i Mariestad (1975) och Motala (1976), (380 respektive 560 Mkr) konstaterades att sprinklersystem saknades i båda fallen. Efter att skredet i Tuve 1977 förstörde 70 hus (670 Mkr) initierade regeringen en utredning av system för undersökning av riskområden och ersättning till fastighetsägare. Det radioaktiva utsläppet från Tjernobyl 1986 ledde till förbättringar avseende varning och information. Översvämningen i Arvika 2000 kostade ca 84 Mkr varav en fjärdedel rörde räddningstjänst.

¹⁰⁶ Hot- och riskutredningen, prop. 2002/03:119 s. 69.

¹⁰⁷ SOU 1995:19 s. 342. Som ett exempel nämns dock att skadorna vid kraftiga oväder kan uppgå till hundratals miljoner kronor.

¹⁰⁸ Prop. 2001/02:158 Samhällets säkerhet och beredskap, s. 53.

eller kraftigt minska risken (riskhantering), som syfta till att bättre kunna hantera situationen om den ändå skulle inträffa (krishantering)”.¹⁰⁹

Icke-offentliga aktörer

Den enskildes möjligheter att undvika stora kostnader på grund av en olycka eller extraordinär händelse är att gardera sig antingen mot händelsen i sig eller mot dess konsekvenser. Kunskap om hantering av extraordinära händelser sprids av bl.a. civilförsvarsföreningar och branschorganisationer för att stärka medvetenheten hos enskilda att detta även kan drabba dem, t.ex. att låglänta strandnära områden kan drabbas av översvämningar, inte bara en gång utan återkommande. I områden som ofta översvämmas kan den enskilde teckna försäkringar mot skadorna eller anpassa boendet, t.ex. genom att förbereda invallningar eller att vidta skyddsåtgärder i avlopp. Den enskilde står för alla kostnader för både risk- och krishantering.

Företag och organisationer som driver verksamhet som kan medföra en olyckshändelse med allvarliga skador är skyldiga att vidta åtgärder.¹¹⁰ Motsvarande frivilliga åtaganden vid höga flöden är invallningar och förstärkningar av dammanläggningar, t.ex. föranledda av Flödeskommitténs riktlinjer.¹¹¹ Precis som enskilda individer så skyddar sig företag och organisationer som drabbas av översvämningar genom försäkringar och förebyggande åtgärder. Företaget/organisationen står för alla kostnader för både risk- och krishantering.

Offentliga aktörer

Kommunerna ansvarar för och bekostar olycks- och skadeförebyggande verksamhet t.ex. genom att svara för räddningstjänsten i kommunen och för förebyggande åtgärder mot bränder och skador till följd av sådana. Kommunerna skall även, utan ansvar för genomförandet, främja annan sådan verksamhet.¹¹² Kommunerna ansvarar dessutom för hälsa och säkerhet.¹¹³ En kommuns risk- och sårbarhetsanalyser är också en grund för olycksförebyggande aktiviteter. I kommunens förebyggande arbete är även lokalisering av byggnation till inte riskutsatta platser att se som riskhantering. Övning av krisledningsorganisationen är däremot förberedelsearbete inom krishanteringen, som borde kunna bekostas från det nya utgiftsområdet Försvar samt beredskap mot sårbarhet.

För statliga myndigheter anger krishanteringsförordningen olika saker som skall göras eller beaktas för att minska sårbarheten i samhället såsom sårbarhetsanalyser och säkerhetskrav för tekniska system. Specialförfattningar såsom polislagen, ordningslagen och bestämmelser rörande hantering av kemikalier ålägger myndigheter att vidta ytterligare åtgärder. Myndigheterna står för kostnaderna för riskhantering inom ramen för sina anslag. Staten kan inom ramen för det extra skatteutjämningsbidraget ge stöd till utsatta kommuner för att förebygga naturolyckor. Under första hälften av 1990-talet utdelades sammanlagt 16,4

¹⁰⁹ Ibid., s. 17.

¹¹⁰ S.k. §43-anläggningar enligt räddningstjänstlagen.

¹¹¹ Flödeskommittén tillsattes 1985 av SMHI och kraftindustrin. I en slutrapport 1990 lade kommittén fram riktlinjer för bestämning av dimensionerande flöden för dammanläggningar. Dammsäkerhet - egenkontroll och tillsyn, Svenska Kraftnät, 2003, s. 33.

¹¹² Räddningstjänstlagen §§6,7 och 54.

¹¹³ Plan- och bygglagen, §2:2,3.

miljoner kronor som statsbidrag till ett 20-tal kommuner för förebyggande åtgärder mot översvämningar.¹¹⁴ Samtidigt hade 103 miljoner kronor fördelats till förebyggande åtgärder mot ras och skred.¹¹⁵

5.2 Skadekostnadernas fördelning

Icke-offentliga aktörer

Kostnaderna för olyckor som inträffar trots förebyggande åtgärder drabbar både offentliga och icke-offentliga aktörer. Ersättning för skador orsakade av extraordinära händelser är i första hand en försäkringsfråga som skall lösas på privaträttslig väg och inte en angelägenhet för myndigheter. Principen är följande: ”Avgörande för enskildas möjligheter att ekonomiskt skydda sig är att försäkringsgivarna erbjuder avtal om ersättningar för de allra flesta slag av skador vid olyckor. [...] Företag söker ibland även genom överenskommelser om frivilliga åtgärder inom den egna branschen minska riskerna för skador eller begränsa verkningarna av de olyckor som inträffar. Fördelningen av ansvar och uppgifter mellan enskilda och det offentliga har med andra ord också en ekonomisk sida och försäkringsgivarna har en roll inom verksamhetsområdet.”¹¹⁶ Detta gäller både enskilda samt företag och organisationer. Lagen om extraordinära händelser ger dock kommuner möjlighet att i viss omfattning stödja enskilda som drabbas av en extraordinär händelse. Om ett akut läge inte medger sedvanlig behovsprövning skall man ändå kunna ge en enskild tillgång till t.ex. kommunikationsmedel för att upprätthålla samband i ett översvämmat område.¹¹⁷

När någon får skador på sin person eller egendom eller lider ekonomisk förlust på grund av någon annans handlingar kan han bli berättigad till skadestånd från den som av uppsåt eller oaktsamhet vållat skadan eller förlusten. I vissa fall, som i samband med provningen av tillstånd till vattenverksamhet, t.ex. vid uppförande av dammanläggningar, görs viss skadereglering redan i förväg. Enligt lagen med särskilda bestämmelser för vattenverksamhet kan ersättning t.ex. utgå för förstört fiske.¹¹⁸ En anläggning vid Vänerens utlopp med tillhörande rätt att höja eller sänka vattennivån kan självfallet påverka olika intressen runt Vänerens stränder. Effekter av ändrade vattennivåer inom dämningssgränserna reglerades ekonomiskt i samband med vattendomen. Skadestånd kan således först bli aktuellt om dammägaren agerar vid sidan av dämningssgränserna.

Ett vattenregleringsföretag som utnyttjade sin rätt enligt miljöbalken att överträda vattenushållningsbestämmelserna för att ”... avvärja fara för liv eller hälsa, rädda värdefull egendom...” fick betala skadestånd till dem som drabbats av åtgärden.¹¹⁹ Vattendomstolen ansåg att de vidtagna åtgärderna behövdes för att avvärja fara för skador uppströms regleringsdammen, men att detta inte frantog regleringsföretaget skyldigheten att betala de skador som uppstått nedströms samma damm på grund av åtgärderna.¹²⁰ Risken för denna typ

¹¹⁴ SOU 1995:40 Utredningen om dammsäkerhet och höga flöden.

¹¹⁵ Ibid., s. 70.

¹¹⁶ Räddningsverksutredningen SOU 1998:59, s.42.

¹¹⁷ Svenska Kommunförbundet, Kommunledningen i stormens öga, 2002, s.18.

¹¹⁸ SFS 1998:812, kap. 6.

¹¹⁹ Miljöbalken 11:16.

¹²⁰ Vattendomstolen i Östersund 1997 dom nr DVA 20.

av skadeståndskrav gör att regleringsrättsinnehavarnas sannolikt är föga intresserade av att utnyttja denna möjlighet att påverka flöden i översvämningssituationer.

Även om dammägaren inte har orsakat ett dammbrott kan han bli betalningsskyldig för skadorna som uppstår då han inte har gett ” ... avsett skydd mot utströmmande vatten”.¹²¹ Detta strikta ansvar infördes 1997 då försäkringsbranschen hade uppmärksammat regeringen på att skadekostnaderna vid plötsliga brott på en större damm skulle kunna uppgå till mångmiljardbelopp.

Offentliga aktörer

Skador på grund av extraordinära händelser får stora ekonomiska konsekvenser för staten och kommunerna genom förstörd infrastruktur, återställning av sanitära anläggningar, ev. evakuering av utsatta boende och genom själva krishantering. En stor del är kostnader för räddningstjänst och bekostas till stor del av staten. Varje kommun skall svara för räddningstjänsten inom kommunen om det inte rör sig om statlig räddningstjänst.¹²²

Förutom kostnader för räddningstjänsten kan kommunen ådra sig kostnader till följd av att räddningsledaren gjort ingrepp i annans rätt. Egendomsägaren har rätt till ersättning från kommunen för skada på eller försämring av egendomen, förlorad avkastning eller nytta av egendomen och kostnad med anledning av att egendomen har tagits i anspråk vid insatsen.¹²³ Skadekostnader som uppstår då en räddningsledare med stöd av Räddningstjänstlagen ålägger en dammägare att tappa eller behålla mer vatten i en damm än vad tillståndet anger drabbar i första hand kommunen. Om kostnaderna överskrider självriskan bekostas de av staten. Samma gäller om en länsstyrelse skulle ha övertagit den kommunala räddningstjänsten och gjort motsvarande ingrepp i annans rätt. I princip är det en kostnad för kommunal räddningstjänst, men eftersom självriskan sannolikt redan överskridits är det staten som betalar.

Regeringen har efter vissa händelser som i stor omfattning drabbat enskilda och kommuner betalat ut viss ersättning i efterhand. Beslut om sådana utbetalningar fattas från fall till fall och baseras på skadans storlek och tillgången på medel. Det finns därför ingen påräknelig statlig ekonomisk reserv som kan träda in och täcka exempelvis självrisker i försäkringsärenden. Det har även anförts att det statsfinansiella läget kan göra det mindre lämpligt att staten definitivt binder sig för att utge viss ersättning för överskjutande skador i händelse av dammkatastrofer. Statsmakterna bör dock överväga olika åtgärder för att hjälpa de skadelidande och anpassa dessa efter den aktuella ekonomiska situationen.¹²⁴

¹²¹ Miljöbalken 11:18.

¹²² §6 räddningstjänstlagen.

¹²³ Ibid., §50.

¹²⁴ Ds 96:6, s. 67.

5.3 Slutsatser angående kostnadsansvaret

Icke-offentliga aktörer

När en extraordinär händelse drabbar en enskild eller ett företag uppstår alltid kostnader som inte ersätts av någon annan. Skadekonsekvenserna kan bli långvariga och kostsamma både vad gäller förstörda bostäder och driftsavbrott hos näringsidkare. Detta kan delvis lösas genom att berörda genomför riskanalyser och vidtar förebyggande åtgärder, men kostnaderna för sådana åtgärder kan dock avskräcka.

Offentliga aktörer

Kommunen kan bara få statlig ersättning för räddningstjänstkostnader utöver självrisk och måste själv bekosta åtgärder för att förebygga eller avhjälpa skador inom sina andra verksamheter. Ansträngda kommunala budgetar medför en risk att dessa åtgärder nedprioriteras. Kommunernas incitament att vidta förebyggande åtgärder borde kunna ökas om mer av statens ersättning till kommunerna för beredskapsförberedelser kunde föras över till förberedelser för krishantering.

Osäkerheten om ekonomiska frågor försvårar idag att göra rätt insats vid rätt tidpunkt. Skadeståndet som Indalsälvens vattenregleringsföretag fick betala för att man utnyttjat möjligheten att frångå vattendomen för att skydda liv, hälsa eller värdefull egendom exemplifierar denna osäkerhet. Oklart ekonomiskt ansvar kan medföra att myndigheter och andra aktörer tvekar att vidta för det aktuella krisläget riktiga åtgärder. Det finns alltså ett behov att klargöra principer såsom att den som gynnas av ett beslut inom rimliga gränser är betalningsskyldig och att det allmänna står för kostnaden om ingreppet görs för, i allt väsentligt, det allmännas bästa.

Otydligheten om gränsen för ”överhängande fara” påverkar tidpunkten för insättande av skadeavhjälpan åtgärder. Vi anser att det finns skäl att förtydliga detta begrepp för olika riskområden.

Den belastning som osäkerheterna om kostnadsansvaret kan skapa vid krishantering kan delvis avhjälpas. I dag kan regeringen i mån av tillgång på pengar ge ekonomisk ersättning i efterhand. En budgeterad buffert skulle bidra till att delvis trygga fortlevnaden för boende och verksamma i riskutsatta områden och stärka deras uthållighet när höga flöden inträffar. Flera ekonomiska osäkerheter påverkar således regional krishantering av höga flöden. Att dammägare i praktiken är låsta till vattendomens riktlinjer i alla lägen försvårar löpande anpassning till läget innan man riskerar ett dammbrott. Den oklara innebörden av begreppet ”överhängande fara” kan fördröja påbörjande av räddningsinsats och medger inte flexibel användning av offentliga medel för att hantera situationen.

6 REGIONAL KRISHANTERING OCH OMRÅDESANSVAR

Hantering av de höga flödena i Vänern – Göta älv 2000-01 kunde ske inom befintliga fysiska och organisatoriska ramar då berörda aktörer kunde agera enligt sina befogenheter och då de inte behövde vidta kraftfulla åtgärder avseende vattenreglering. För att belysa regional krishantering inom ramen för samhällets krishanteringssystem måste erfarenheterna från 2000-01 kompletteras eftersom krishanteringssystemet inte var författningsreglerat då och eftersom händelserna då kunde hanteras inom då befintliga ramar. Vi gjorde detta genom att i ett scenario baserat på skeendena 2000-01 förvärta situationen avsevärt. Utveckling och åtgärder med anledning av scenariot diskuterades sedan under en dag på ett seminarium med berörda huvudaktörer.

I detta avsnitt diskuteras vad områdesansvar på regional nivå kan innebära och vad samhällets krishanteringssystem innebär för krishantering på regional nivå. Bakgrunden utgörs av en kort beskrivning av den regionala hanteringen av de höga flödena 2000-01, en översikt över scenariot som i maj 2003 diskuterades i ett spelseminarium med representanter från berörda länsstyrelser och kraftbolag samt SRV samt därefter en redogörelse för hur berörda aktörer avsåg agera i det tänkta scenariet. Därefter beskrivs den skisserade, förvärrade, situationen och hur hanteringen kan ha påverkats av bl.a. krishanteringsförordningens tillkomst. Slutligen diskuteras regionalt områdesansvar och vad samhällets krishanteringssystem har tillfört.

6.1 Länsstyrelsernas agerande vid översvämningarna 2000-01

Värmlands län

Vattenförhållandena var i slutet av oktober mest kritiska i Klarälven och i länets östra delar. Efterhand normaliserades läget där och i stället blev områdena kring Byfjorden och Glafs fjorden mer drabbade. Länsstyrelsen följde översvämningläget och hade i början av november ett möte med räddningscheferna i länet. Arvika kommun ville att slussen i Säffle skulle öppnas för att öka tappningen ur Byälven. I Säffle kommun ansågs inte situationen kräva denna åtgärd. För att uppnå samsyn om hanteringen av de stigande vattenmassorna i Arvika och Säffle kommuner tog länsstyrelsen över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten i de båda kommunerna. Räddningsledaren som länsstyrelsen utsett beordrade sedan ökad tappning ur Byälven.¹²⁵

Länsstyrelsen var därefter ansvarig för all kommunal räddningstjänst i nämnda kommuner och hade därmed övergått till beredskapsgrad röd.¹²⁶ I länsstyrelsens ledningsorganisation ingick en ledningsgrupp med landshövdingen som ordförande, en informationsgrupp, en administrativ grupp och analysgrupper för Vänern (gemensam grupp med länsstyrelsen i

¹²⁵ Ryghammar, L. och Svensson, B.R., Lokal och regional ledning vid höga vattenflöden 2000, FOI-R--383—SE samt Analys av översvämningarna under sommaren och hösten 2000 samt vintern 2001, Svenska Kraftnät, Nr1:2001, BE 90.

¹²⁶ Länsstyrelsens beredskapsorganisation har enligt räddningstjänstplanen tre lägen - grön, gul och röd beredskap där grön är normalläget.

Västra Götalands län), kommunikationer, jordbruk, smittskydd samt kostnader och ersättningar. Länsstyrelsen ledde även det regionala räddningstjänstrådet, som anpassades till arbetet med översvämningarna och utgjorde en grupp för samverkan med polisen, landstinget, den kommunala räddningstjänsten, Sjöfartsverket, Vänerns seglationsstyrelse, Kustbevakningen, Banverket, Vägverket, Telia, SOS Alarm AB och Birka Energi AB (numera Fortum AB).

Västra Götalands län

Under senhösten steg vattnet först i de områden som gränsar mot Värmlands län. Länsstyrelsen samrådde med Länsstyrelsen i Värmlands län, berörda kraftföretag, kommuner och Dalslands kanal AB. Avsikten var främst att förmå Birka Energi AB att vidta tappningsåtgärder. Länsstyrelsens inriktning var att stödja kommunala räddningsledare, att förbereda beslut om räddningsledare för gemensam kommunal insats och om övertagande av kommunal räddningstjänst. Länsstyrelsens stöd omfattade bl.a. förmedling av personal till kommunernas räddningsledning, samordning av resurser från Försvarmakten och kunskap från den egna myndighetens många kompetensområden.

Stigande vattennivåer gjorde att länsstyrelsens intresse koncentrerades på Vänerns utlopp och dammen vid Vargöns kraftstation. Vattenståndet var i mitten av november 0,6 m högre än normalt och prognoserna från SMHI pekade på fortsatt kraftig höjning. Vattenfall AB, ägare till dammen vid Vargön avsåg inte att göra avsteg från gällande vattendom när det gällde tappningen vid Vargön.

För att kunna ta kontroll över regleringen av Vänerns vattennivåer tog länsstyrelsen över den kommunala räddningstjänsten i Norra Älvsborgs räddningstjänstförbund (NÄRF) i mitten av november och beordrade ökad tappning i Vargön. Länsstyrelsen utsåg samtidigt räddningschefen i NÄRF till ansvarig för räddningstjänsten.¹²⁷ Man använde synbarligen endast räddningstjänstlagens befogenheter för att styra tappningen i Vargön. Utöver räddningstjänstverksamheten i NÄRF var länsstyrelsens inriktad på att stödja drabbade kommuner såväl när det gällde räddningstjänst som annan kommunal verksamhet.

Länsstyrelsen anpassade i övrigt lednings- och stabsverksamheten till utvecklingen och bildade analysgrupper för olika områden. Den med Länsstyrelsen i Värmland gemensamma analysgruppen för Vänern informerade om vattenståndets förändringar och om prognoser samt inhämtade även underlag från kommuner, Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket och Jordbruksverket. För att undvika konkurrens om personal och andra resurser för eget och för kommunernas behov inrättades en analysgrupp för stabsförsörjningsfrågor. Länsstyrelsen genomförde också fördjupade studier om dricksvattenförsörjningen samt konsekvenserna för kommunikationerna och näringslivet i de av vattnet berörda områdena.

6.2 Vänern stiger! - Scenario och spel

Scenariet utspelar sig på vintern i ett framtida år 200Z. Samhällets krishanteringssystem är det gällande ramverket. Scenariet grundas på det väder och omständigheter som gällde år 2000-01. Skillnaden är att regnet inte upphör utan fortsätter under en längre tid. Följden blir en

¹²⁷ Länsstyrelsen Västra Götaland beslut 2000-11-18.

stigande vattennivå i Vänern som i slutet av scenariet når 46, 5 meter över havet, vilket är 80 cm över den högsta nivån 2001 (45,7 meter över havet i mitten på januari). Sedan 1770-talet har Vänerns vattenstånd varit högre än 2000-01 vid åtta tillfällen, så det torde inte vara omöjligt.¹²⁸

Resultat av spelet

Möjligheterna att påverka vattenmassorna vid så här höga flöden i Vänern – Göta älv är små. Det fanns inte mycket att göra åt det vatten som kom till Vänern. Vattnet i tillflödena måste få rinna vidare för att dammsäkerheten i dessa inte skulle riskeras. Avtappningen ur Vänern måste kunna ske under kontrollerade former, vilket gjorde att dammsäkerheten i Vargön var den viktigaste prioriteringen. Priset för detta fick bli stora översvämningsskador runt hela Vänern.

Det fanns en tydlig strävan efter konsensus och samsyn mellan länen om synen på läget, prioriterade intressen samt om vilka åtgärder som skall vidtas. Länsstyrelsen i Värmland visste att dessa beslut skulle kunna vara impopulära i det egna länet.¹²⁹ Otydligheter i aktuella lagar försvårade delvis för aktörerna att hantera situationen i spelet. Allt eftersom läget i scenariot utvecklades blev det viktigare för de inblandade med signaler från regeringen om ekonomisk kompensation och med materiellt och personellt stöd från centrala myndigheter.

6.3 Länsstyrelsernas agerande i scenariot

Värmlands län

När Vänerns yta är 80 cm högre än toppnoteringen 2000-01 är Karlstads hamnområden med tillhörande industrier samt flera bostadsområden översvämmade liksom flera viktiga vägsträckor. Vänerns höga nivå bromsar även Klarälvens utflöde, vilket skapar problem även längs detta vattendrag.

Länsstyrelsen har räddningstjänstansvaret i länets kommuner vid Vänern och har beredskap ”röd” i enlighet med sin räddningstjänstplan. Åtgärder förankras löpande genom diskussioner med företrädare för politiska partier främst genom deras representanter i myndighetens styrelse angående förutsättningar för länets utveckling.

Länsstyrelsen har täta kontakter med Finansdepartementet, som ansvarar för länsstyrelserna, och med Försvarsdepartementet såsom fackdepartement för räddningstjänst. Främst diskuteras olika former av ekonomiskt stöd. Diskussioner förs med Länsstyrelsen i Västra Götaland om ökad tappning i Vargön, kommunikationsfrågor samt om gemensamma frågor i

¹²⁸ Mer detaljer om hur regnet beräknas i spelet samt en historisk bakgrund finns i bilaga 1.

¹²⁹ Tänkbara skäl för denna inställning kunde vara insikten att det i denna situation inte finns mycket annat att göra (avseende rent tekniska åtgärder), vikten av att på övergripande nivå kunna göra avdömningar och prioriteringar (framför allt i förhållande till centrala myndigheter och Regeringen) samt möjligheten att regeringen utser en utomstående aktör (t. ex. SRV) att leda hanteringen av krisen om länen inte kan enas. Dessutom torde två länsstyrelser tillsammans lättare kunna hävda sina intressen gentemot centralmakten än om de agerar enskilt. Vidare torde ett gemensamt agerande öka trovärdigheten gentemot invånarna i länen. Inom ramen för detta scenario utsattes denna strävan efter samsyn inte för svårare påfrestningar. Slutligen pekar regeringens attityd i förarbeten och uttalanden i samma riktning.

sydöstra Värmland – Dalsland. Då man är enig med sina kollegor i Västra Götaland om att prioritera dammsäkerheten i Vargön kan länsstyrelsen i Värmland även tänka sig att efter ett regeringsbeslut, tillfälligt lämna över ansvar för samordning i vissa områden till dem.

Länsstyrelsens informationsresurser belastas hårt då många ifrågasätter om inte för stor vikt läggs vid dammsäkerheten i Vargön. Konsekvenserna drabbar ju länet hårt. Länsstyrelsen samråder löpande med Fortum som dock inte kan påverka situationen nämnvärt. Väterns tillflöden är fulla med vatten vilket medför små möjligheter att hindra tillrinningen till Vätern. Det vatten som faller över avrinningsområdet måste ut i Vätern – Göta älv.

Västra Götalands län

Länsstyrelsen har utökat sitt ansvar för kommunal räddningstjänst. Det omfattar alla kommuner längs Vätern - Göta älv utom Göteborg. Man samverkar dock med Göteborgs kommun om följderna av ytterligare skred i Göta älvdal. Länsstyrelsen har tagit ansvaret för den kommunala räddningstjänsten i NÄRF och har beordrat Vattenfall att vidta ytterligare vattenhindrande åtgärder i anslutning till Vargön för att minska trycket på dammanläggningen.

Som regionalt områdesansvarig myndighet har länsstyrelsen även samordning med kommunerna om sådant som inte är räddningstjänst, t.ex. utrymningsplaner och risker för smitta av orent vatten. Man förmedlar kontakter mellan kommuner och centrala myndigheter och organ.

Man tror att delar av jordbruket kan komma att bli utslaget i upp till ett år. Näringslivet tros få negativa effekter under ett halvår. Därför förs omfattande diskussioner med näringslivs- och jordbruksorganisationer. Regeringen hålls hela tiden informerad om både skadebilden och de krav som framställs av berörda. Vattenfall delar inte länsstyrelsens uppfattning om optimala åtgärder i det rådande läget men accepterar länsstyrelsens räddningstjänstroll, och därmed dess ekonomiska ansvar, och biträder med sin expertis.

Från flera håll krävs att länsstyrelsen skall förskotta medel för olika förebyggande åtgärder. Ett dammgennombrott i Vargön skulle kunna ställa till omfattande skador i Göta älvs dalgång och allvarligt påverka känsliga industriers fortsatta verksamhet på platsen. Denna fråga engagerar även regionstyrelsen som handhar regionens ekonomiska utveckling.

Sjöfartsverket, Banverket och Vägverket har överläggningar med näringsdepartementet både för att söka utverka ekonomisk kompensation och för att få avdömmingar där verken har olika uppfattning. Departementsföreträdarna uppmanar verken att i detta läge vända sig till berörda länsstyrelser för att försöka få frågan löst. Ekonomiska frågor lämnas i stort obesvarade.

Räddningsverket¹³⁰

Räddningsverket följer utvecklingen. Man erbjuder experthjälp men förbereder även sin egen handlingsberedskap för den händelse att regeringen skulle utse verket att ta över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten i hela det nu drabbade området.

¹³⁰ Se även avsnitt 3.3.

6.4 Geografiskt områdesansvar

Regionalt områdesansvar

En händelse och dess följder hanteras av kommuner, myndigheter, företag, organisationer m.fl. Områdesansvar innebär att samordna de medaktörer som hanterar händelsen. Vid hanteringen av höga flöden i Väneren – Göta älv, både i verkligheten och i scenariot, agerar båda länsstyrelserna som områdesansvariga myndigheter genom att nära samverka med myndigheter, kommuner och andra aktörer. Detta är det man brukar göra, både normalt och i kris. Vid översvämningarna 2000-01 ställde berörda regionala och centrala offentliga organ ofta upp kring länsstyrelsernas samordning utan att sådan skyldighet förelåg. Rutiner och invanda arbetssätt från beredskapsförberedelserna inom det civila försvaret kan ha bidragit till detta.

Som samordnande områdesansvarig myndighet har länsstyrelsen inte mandat att bestämma något över någon eller något.¹³¹ Både i det faktiska läget och i scenariot valde båda länsstyrelserna dock att kliva utanför sin samordnande roll och ta över ansvaret för räddningstjänsten i ett antal kommuner i syfte att hantera situationer som inte gick att lösa genom samverkan. De år 2000-01 gällande räddningstjänstförfattningarna gav en länsstyrelse rätt och skyldighet att direkt och konkret ingripa om vissa förutsättningar är uppfyllda. Sedan den 1 januari 2004 har en länsstyrelse endast rätt, men inte skyldighet, att ingripa.¹³²

Detta kräver förberedelser vilket gör att länsstyrelserna följer berörda kommuners räddningsinsatser. När en kris eskalerar kräver allmänhet och media ofta att staten skall gripa in. Som ”regeringens förlängda arm” i respektive län kan länsstyrelserna påverkas av ett sådant tryck.

Länsstyrelsen i Västra Götaland tog i mitten av november 2000 över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten i NÄRF och utsåg samtidigt dess räddningschef till ansvarig för räddningstjänsten.¹³³ I efterhand är det oklart om uttrycken ”att ta ansvaret för” och ”ansvarig för” i länsstyrelsens beslut är identiska. Det operativa beslutet om ökad tappning vid Vargön togs av länsstyrelsen som myndighet. Främst räddningsledare får göra denna typ av ingrepp i annans rätt. Lagen medger dock att sådant ingrepp görs av den kommunala nämnden. Om en statlig myndighet har tagit över den kommunala räddningstjänsten får ingrepp göras av den myndigheten i stället för av den kommunala nämnden.¹³⁴ Då räddningstjänst består av en eller flera räddningstjänstinsatser och det för varje insats skall finnas en räddningsledare kan det här vara fråga om parallella befogenheter, dels den kommunala nämnden/den statliga myndigheten, dels räddningsledaren. Det framgår dock inte av länsstyrelsens ovan nämnda beslut om någon räddningsledare utsetts för insatsen vid dammanläggningen.

Fungerande samverkan och samordning på regional nivå är beroende av att länsstyrelserna har övriga aktörers förtroende. För detta måste länsstyrelserna långsiktigt kunna utveckla och behålla en hög kompetens inom risk- och krishantering. Enligt Statskontoret var länsstyrelsernas befogenheter i samordningsarbetet begränsade till att anmäla frågor till

¹³¹ Prop. 2001/02:158 Samhällets säkerhet och beredskap, s. 57.

¹³² Förordningen (SFS 2003:789) skydd mot olyckor.

¹³³ Länsstyrelsen Västra Götaland, beslut 2000-11-18.

¹³⁴ §45 räddningstjänstlagen.

regeringen och viss samrådsskyldighet för andra statliga myndigheter. Detta sågs dock, enligt statskontoret, inte som ett besvärande hinder. Man löste uppgiften i kraft av god kompetens, effektiv organisation och väl fungerande former för sektorsövergripande avvägningar, internt och externt.¹³⁵

Författningarna om samhällets krishanteringssystem anger inte vem som har det avgörande ansvaret bland aktörerna på regional nivå. Länsstyrelsen har i sin samordningsroll att beakta näringslivets behov av framkomlighet. Man kan då ha en annan uppfattning än Vägverket eller Banverket angående vägars eller bandelars avstängning i översvämningskänsliga områden. Krishanteringsförordningen anger inte hur en motsättning mellan myndigheter skall lösas. Om myndigheterna inte kan enas så torde frågan behöva lyftas till regeringen för avdömning.

Centralt områdesansvar

Områdesansvaret på central nivå utövas av regeringen.¹³⁶ I propositionen om samhällets säkerhet och beredskap anføres att man fortsatt bör klargöra hur kontakterna mellan regeringskansliet och myndigheterna skall utformas i en krissituation. Regeringens roll i scenariot är mer indirekt då krisen inte är nationell utan hanteras regionalt. Båda länsstyrelserna nämnde dock vikten av att kunna få stöd med både expertkompetens och pengar från regeringen och centrala myndigheter. De departement som länsstyrelser och myndigheter har kontakt med kan dock inte fatta beslut. Eventuella beslut fattas av regeringen.

Men regeringen kanske inte bara är att betrakta som områdesansvarig. I scenariot förekom kontakter mellan berörda myndigheter och regeringskansliet. För en myndighet är kontakterna med respektive departement en del av detta ansvar. Denna studie rör dock inte ansvarsförhållanden inom regeringen och Regeringskansliet. Den centrala nivån är fokus i Ledljusprojektets tredje delrapport.

Vad tillför samhällets krishanteringssystem på den regionala nivån?

Innan författningarna om samhällets krishanteringssystem började gälla styrdes länsstyrelsernas agerande vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner av länsstyrelseinstruktionen och räddningstjänstlagen med dess förordning. Enligt instruktionen skulle länsstyrelsen med ett samlat regionalt perspektiv samordna samhällsintressen inom sitt ansvarsområde. Förutom räddningstjänst angav inte instruktionen vad myndigheten hade med fredskrishantering att göra. När de höga flödena 2000-01 hanterades räckte dessa juridiska och organisatoriska ramar. Översvämningsarna gjorde att kriterierna för räddningstjänst var uppfyllda. Länsstyrelserna kunde då med stöd av räddningstjänstlagen få behövda befogenheter om ett problem inte kunde lösas genom samverkan. Länsstyrelsens roll och dess möjlighet att med ekonomiska medel påverka var rätt begränsad om det inte var fråga om räddningstjänst.

På regional nivå har samhällets krishanteringssystem förtydligat tre saker. Det första är att länsstyrelsens roll att vara en länk mellan lokal och central nivå förtydligas vilket är viktigt

¹³⁵ PARK-kommittén, SOU 1998:166, s. 80. Liknande kommentarer om att länsstyrelsen behöver kompetens för att vara en trovärdig samordnare finns även i Andersson, C., Föredrar kreativitet framför expertråd, Krisberedskap, # 4, 2003, KBM, Stockholm, 2003.

¹³⁶ Prop. 2001/02:158 Samhällets säkerhet och beredskap, s. 55.

för att se systemet som en helhet med alla tre nivåerna engagerade. Länsstyrelsen följer utvecklingen på lokal nivå som underlag för sitt eget agerande och informerar även regeringen som underlag för eventuella åtgärder på central nivå. Länsstyrelsens roll är främst att samordna och förmedla kontakter och information. Detta kan vara en omfattande verksamhet.¹³⁷

Det andra är att Länsstyrelsens roll i förberedelseskedet stärks. Myndigheter som bedöms kunna hamna i krisartade händelser är skyldiga att i sina krishanteringsförberedelser samverka med länsstyrelserna. Väl samordnade förberedelser torde öka förmågan att hantera kriser.

För det tredje så är en länsstyrelses samordningsansvar inte längre nödvändigtvis begränsat till det egna länet.¹³⁸ För regional krishantering kan detta innebära t.ex. samordning över länsgränser. Detta är rimligt då naturkatastrofer sällan tar administrativa hänsyn. Å andra sidan preciseras inte hur det kan gå till. Ingen av dessa åtgärder stärker länsstyrelsens roll nämnvärt jämfört med tidigare. Behövs det då ytterligare lagar eller befogenheter för fungerande samordning på regional nivå?

I både det verkliga skedet och i scenariet ansåg länsstyrelserna att de kunde hantera läget inom befintliga juridiska ramar och att inga ytterligare befogenheter behövdes. De ansåg dock att om länsstyrelsernas krishanteringsansvar också uttrycktes i deras instruktioner så skulle deras resursplanering gynnas. I en mer akut och påfrestande situation torde det dock vara naturligt att både enskilda och myndigheter gör det som man anser måste göras även om man tummar på regler. Behovet av nya eller ändrade bestämmelser bör dock främst bedömas mot en formell bakgrund. Slutsatsen att nya befogenheter inte behövs gäller bara mot bakgrund av denna rapportens förenklade sammanhang. Andra lägen, eller verkligheten i sig, kan peka på andra behov.¹³⁹

¹³⁷ Andersson, C., Dyrk bygg nätverk, Krisberedskap #4, 2003, KBM, Stockholm, 2003.

¹³⁸ Prop. 2001/02:158 s.59

¹³⁹ Se bl.a. Andersson, C., Dyrk bygg nätverk samt Föredrar kreativitet framför expertråd, Krisberedskap #4, 2003, KBM, Stockholm, 2003.

7 SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

7.1 Samhällets krishanteringssystem

- ✘ Vad kan man, mot bakgrund av denna rapport, inklusive scenario och spel, säga om samhällets krishanteringssystem och krishanteringsförmåga?

Generella formuleringar och centralisering av avgörande befogenheter ...

Formuleringarna i författningarna som beskriver samhällets krishanteringssystem är allmänt hållna vad avser ansvar och befogenheter, främst på lokal och regional nivå. Avgörande befogenheter, ekonomiska resurser och ansvar finns på central nivå. Där finns möjligheten att lösa konflikter som kan uppstå mellan aktörer i systemet. Detta gör att problem vars lösning är viktiga för fungerande krishantering, såsom ledningsförhållanden och ekonomiskt ansvar, främst kan hanteras från fall till fall. Länsstyrelserna kan få extra befogenheter endast efter regeringsbeslut. En länsstyrelses ansvarsområde är det egna länet om inte regeringen beslutar annat. Kommuner som drabbas hårt ekonomiskt kan få statligt bidrag om regeringen anser att det finns resurser för det. Detta medger handlingsfrihet, främst på central nivå, men reducerar förutsägbarheten för inblandade på regional och kommunal nivå.

... försvårar ansvarsutkrävande ...

Systemets befogenhetsvakuum innebär också ett ansvarsvakuum. En nackdel med de generella formuleringarna om befogenheter är att det kan bli svårt att avgöra huruvida myndigheter och andra aktörer i systemet har skött sina åligganden. Detta kan innebära att det för medborgare, organisationer och försäkringsbolag m.fl. som drabbas av skador efter höga flöden kan bli svårt att utkräva ansvar om felaktiga beslut fattats eller om man underlåtit att agera. Kan man driva en skadeståndsprocess på grunden att en myndighet inte ”verkat för” att något görs?

... och begränsar vägledningsvärdet ...

De allmänt hållna principerna i författningarna som beskriver samhällets krishanteringssystem begränsar dess värde som vägledning för berörda aktörers agerande i en kris.¹⁴⁰ Detta torde dock vara av mindre betydelse så länge allt går bra. Men vad händer om detta ramverk inte håller? Scenariot och spelet var ett sätt att belysa länsstyrelsernas ansvar i samhällets krishanteringssystem. Ramverket klarade den hypotetiska påfrestning som scenariot innebar. Så torde även vara fallet i verkligheten om länsstyrelserna har kompetens och resurser att skapa det förtroende som behövs. Spelet gav inte underlag för att bedöma möjligheten att inom krishanteringssystemets ram hantera starkare intressekonflikter eller för att klargöra vem som skulle ansvara för vad om sådana konflikter uppstår.

¹⁴⁰ Se. t.ex. Andersson, C., Dyrkt bygga nätverk samt Föredrar kreativitet framför expertråd, Krisberedskap #4, 2003, KBM, Stockholm, 2003.

... men det betyder mindre för samhällets krishanteringsförmåga ...

Otydligheterna i samhällets krishanteringssystem (oklara ansvarsförhållanden, begränsat vägledningsvärde) behöver dock inte nödvändigtvis inverka menligt på samhällets samlade krishanteringsförmåga i praktiken. Denna förmåga kommer snarare av att det finns resurser, personal och organisation att hantera olika situationer. Denna byggs främst i berörda aktörers ansvar, befogenheter, resurser och organisationer för normala förhållanden. Dessutom tycks berörda myndigheter vara inställda att göra det som krävs om en krissituation uppstår. Myndighetsrepresentanternas pragmatiska synsätt, både generellt och i krishanteringssammanhang - man gör det man måste med de resurser man har - gör att allt för sofistikerade gränsdragningar mellan myndigheters ansvar i många fall inte behöver vara nödvändiga.

... bl.a. för att myndigheter ”räcker hvarandra handen”

Vi uppfattade under spelet att det konsensustänkande som genomsyrar samhällets krishanteringssystem speglades i de berörda länsstyrelsernas förhållningssätt. Detta kan bero på tradition, rikets myndigheter ålades redan 1809 att ”... räcka hvarandra handen”,¹⁴¹ eller vara en följd av att ingen myndighet har formella befogenheter att leda andra myndigheter i krishantering. Propåer om ökade befogenheter har, alltsedan de framfördes av hot- och riskutredningen i mitten av 1990-talet, avslagits av regeringen med rekommendationer att istället öka samordning och samförstånds lösningar. Detta kan stärka ambitionen att arbeta i en sådan anda. Det kan dock bli frustrerande att tilldelas ett ansvar med begränsad möjlighet att effektivt kunna leva upp till det. De aktörer vi kom i kontakt med vill dock inte ha mer befogenheter i det skeende vi diskuterade.

Ändrade ledningsförhållanden bör övas ...

Samhällets krishanteringssystem ger möjlighet att vid behov ändra ledningsförhållanden. I vårt scenario uppstod dock inte en sådan situation. Krishanteringssystemets hållbarhet kan bero på att det är så allmänt formulerat att det fångar allt. Man måste bli väldigt hypotetisk för att formulera en fråga som det inte går att samverka om inom ramen för systemet. Att systemet ännu inte hunnit konkretiseras av berörda aktörer kan bidra till denna otydlighet. Likväl kan det vara rimligt att vidare utforska och öva krishantering över länsgräns. Detta kan gälla både enklare samverkansförfaranden och situationer där det gynnar båda länens krishantering att det ena länet, av regeringen, ges ett ansvar även i grannlänet. Ansvaret kan då avse samordningsansvar eller möjligheten att ta över kommunal räddningstjänst i ett länsgränsöverskridande område. En situation där en central myndighet får ett tydligt ansvar, exempelvis att Räddningsverket av regeringen utses att ta över samordningen och leda räddningsinsatser, kan också övas.

Vidareutveckla krisplaneringssystemet genom selektiva konkretiseringar!

Samhällets krishanteringssystem har nu, i februari 2004, bara funnits i halvtannat år och har ännu inte funnit sina former. Betoningen av planering och förberedelser snarare än operativ hantering gör att det i nuläget främst är ett krisplaneringssystem snarare än ett heltäckande krishanteringssystem. Det är naturligt att ett system som tas fram för att kunna användas som ramverk för myndigheters hantering av alla faser i alla slags kriser blir generellt till sin

¹⁴¹ Strävan efter samordning och konsensus kan ses redan i 1809 års regeringsform enligt vilken myndigheterna skall ”...räcka hvarandra handen.” (§47).

karaktär. Ett sätt att vidare utveckla samhällets krishanteringsförmåga kan vara att där så är möjligt börja förtydliga innehållet i och innebörden av de allmänna tankar som uttrycks i systemet. En sådan selektiv konkretisering kan t.ex. göras för i förväg rimligt beskriv- och preciserbara kriser som t.ex. höga flöden. Detta skulle även öka fokus på operativ krishantering inom systemets ram.

7.2 Krishantering i Vänern – Göta älv

- ✘ Hur hade inblandade aktörer prioriterat: att riskera ras i Göta älvdal eller långsiktiga översvämningar runt Vänern?
- ✘ Samhällets krishanteringssystem bygger på konsensus för fungerande samverkan. Hur hade en sådan eventuell intressekonflikt mellan offentliga aktörer hanterats inom ramen för samhällets krishanteringssystem?
- ✘ Hur skulle regional krishantering ha kunnat se ut i ett sådant skede? Vilken roll skulle den centrala nivån ha spelat?

De fysiska möjligheterna att påverka höga flöden i Vänern – Göta älv är små. Detta innebär att den regionala krishanteringen av höga flöden i Vänern – Göta älv kommer vara beroende av klara ekonomiska och juridiska förutsättningar för att berörda aktörer skall samverka och informera effektivt samt för hur skador skall hanteras. Det blir således inte så mycket en fråga om vem som bestämmer om avtappningen i Vargön, utan snarare om vem som kan hjälpa vem med vad och vem som betalar för det. Riktlinjer för detta underlättar således krishantering av höga flöden i Vänern - Göta älv inom de ramar som diskuterats här. Hur sådana riktlinjer skall se ut och på vilken nivå i samhället de skall utarbetas är en annan fråga. I spelet innebar detta att den tänkbara intressekonflikten mellan länsstyrelserna i Värmland och Västra Götaland helt enkelt inte uppstod. Därmed prövades inte hur intressekonflikter mellan områdesansvariga myndigheter på regional nivå skall lösas inom ramen för samhällets krishanteringssystem.

Länsstyrelserna kan främst påverka förberedelser för krishantering ...

Länsstyrelserna kan ha stor inverkan på förberedelser för krishantering. Olika författningar betonar även länsstyrelsens roll i just förberedelser för krishantering. I vårt scenario finns olika former av samverkan under förberedelser som älvsmordningsgrupper och regionala räddningstjänstråd. Länsstyrelserna är ett naturligt initiativtagande samverkans- och samordningsorgan. För att förberedelserna skall medföra effektivt agerande när en kris uppstår är det viktigt att samöva alla funktioner. Ett konkret fall man skulle kunna studera och spela/öva är hur samhällets krishanteringssystem skulle fungera som ram för myndigheters agerande vid okontrollerad tappning ur Vänern som orsakas av dammbrott och/eller kringringning vid Vargön. En sådan omfattande och komplicerad händelse torde nämligen kräva betydande samordning mellan många aktörer på alla nivåer i samhället.

I krishanteringens alla faser har länsstyrelserna ett stort ansvar att ha kompetens för att få de andra aktörernas förtroende att samordna åtgärder. I planeringskedet stärks de av att lagen ålägger andra myndigheter att samverka med länsstyrelsen. I det operativa skedet, när det torde vara troligare att det uppstår motsättningar som skall lösas, är dock länsstyrelsens roll formellt begränsad till att samla information och hålla regeringen underrättad. Mot bakgrund av att en länsstyrelse endast har denna tämligen svaga roll i den operativa krishanteringen är

det en smula paradoxalt att, som noterats ovan i avsnittet räddningstjänst, länsstyrelsens ansvar på räddningstjänstområdet samtidigt tonas ner i den nya räddningstjänstlagstiftningen. Att länsstyrelsen inte skall, utan får, ta över kommunal räddningstjänst kan reducera dess roll till en stödfunktion i linje med den föga tydliga ”verka för”- rollen. En länsstyrelse, som finner ett övertagande av den kommunala räddningstjänsten i den rådande situationen vara den bästa lösningen, får fortfarande göra det, varför författningsändringen kanske inte innebär så stor praktisk skillnad. Förutsättningarna att på regional nivå lösa eventuella konflikter mellan områdesansvariga myndigheter och centrala myndigheter ändras inte nämnvärt. Även fortsättningsvis torde sådana behöva lyftas till regeringen.

... om det inte råder räddningstjänst.

Vid hantering av höga flöden i Vänern - Göta älv på regional nivå kan dock länsstyrelserna vidta mer kraftfulla åtgärder om förutsättningarna för räddningstjänst är uppfyllda. Befogenheter och ekonomiskt ansvar är då klarare. Kraftbolagen kan i praktiken inte agera vid sidan av vattendomar då de har hela det ekonomiska ansvaret för följderna. Om rådande förutsättningar inte medger räddningstjänst kan starkare befogenheter endast komma från regeringen.

Endast regeringen kan lösa motsättningar på regional nivå ...

Att eventuella intressekonflikter mellan områdesansvariga och centrala myndigheter bara kan lösas av regeringen kan försinka hanteringen av en kris. Vid mer förutsägbara krissituationer, som höga flöden i Vänern - Göta älv, som drabbar flera län samtidigt skulle man i stället för att invänta ett regeringsbeslut kunna förbereda och öva fördelningen av ansvar och uppgifter mellan länsstyrelser och andra myndigheter. Ett annat exempel är att man för de tidigare nämnda älvsamordningsgrupperna på förhand skulle kunna utse exempelvis en ”vattenmottagande” länsstyrelse som den som primärt skall/får ta över berörd kommunal räddningstjänst i ett område som berör flera län. Detta skulle kunna underlätta t.ex. resursplanering och öka förutsägbarheten för alla berörda när en översvämning väl kommer.

... och därmed komma att spela en framträdande roll i regional krishantering

Då det kan vara svårt att lösa motsättningar mellan myndigheter inom ramen för krishanteringssystemets områdes- och sektorsansvar, kan regeringens och Regeringskansliets roller bli påtagliga även i situationer som främst hanteras på regional nivå. Denna studie har dock inte behandlat Regeringskansliets agerande i dessa fall. Länsstyrelser, centrala verk och andra som vill ha svar på frågor eller avdömningar torde främst följa invanda sökvägar. Att avgörande beslutsmakt i samhällets krishanteringssystem är centraliserad och att det är oklart exakt hur beslut om detta skulle kunna komma att fattas i en krishanteringssituation kan försvåra ett effektivt agerande när så behövs. Ett sätt att minska risken för detta kan vara att vidare analysera och öva befintliga och tänkta förfaranden.

Om vår förmodan att myndigheter kan vara benägna att söka stöd i Regeringskansliet eller hos företrädare för regeringen är korrekt kan detta bidra till osäkerhet om på vilken nivå ansvaret för hanteringen av ett problem egentligen ligger. Om en rutin utvecklas att gå förbi samordning på regional nivå innebär detta att länsstyrelsens roll och möjligheter att agera kan försvagas. Samordning av flera sektorer på central nivå måste, främst i operativa skeden, troligen stämmas av mot motsvarande samordning på regional nivå, annars försvåras samverkan. Hur detta kan gestalta sig, och även hanteras, kan undersökas vidare i utredningar, spel och övningar.

7.3 Övrigt

- ✘ Vilken roll spelar andra relevanta lagar såsom Räddningstjänstlagen och Miljöbalken för hur aktörerna agerar?

Myndigheternas agerande i spelet styrdes i stort av deras instruktioner och deras praxis. Kraftbolagen agerade utifrån att optimera elproduktion och dammsäkerhet. I övrigt styrdes deras agerande helt av vad vattendomar anger.

Länsstyrelsens övriga möjligheter att påverka

I scenariot var räddningstjänst ett viktigt verktyg för länsstyrelserna eftersom det kan ge befogenhet att göra ingrepp i annans rätt. Denna rätt finns i övrigt inte i länsstyrelsens andra verksamhetsområden. Om den kris som skall hanteras är en stor flyktingström till Sverige finns för den områdesansvariga länsstyrelsen i dess samordnande roll ingen motsvarande möjlighet att påverka andra aktörer om man t.ex. snabbt behöver öka antalet flyktingförläggningar.¹⁴² Frånvaron av instrument som möjliggör kraftfullt ingripande i en viss situation kan öka benägenheten att tänja på räddningstjänstbegreppet.¹⁴³ Vid hantering av höga flöden borde det dock oftast vara lätt att motivera att faran är överhängande och att räddningstjänst därmed råder. Det finns ingen anledning att ändra räddningstjänstbegreppet i stort, dock tror vi att förtydligande uttalanden om vad överhängande fara innebär skulle underlätta hantering av höga flöden. Miljöbalken med tillhörande bestämmelser om vattenverksamhet ger länsstyrelsen möjlighet att påverka dammägaren i samband med tillkomsten av en anläggning och genom tillsyn men ger små möjligheter att påverka i ett akut skede.

Olika slags ansvar

Flera typer av ansvar har bäring på myndigheters krishantering. Både områdesansvar och samordningsansvar är länsstyrelseuppgifter i olika situationer. Är det egentligen samma sak? Det finns ju också ett samverkansansvar. Myndigheter har alltid varit skyldiga att samverka och samverkansskyldigheten lyfts fram och får en precisering i krishanteringssystemet.¹⁴⁴ För att de samverkande skall arbeta mot samma mål utses någon som ges ett samordningsansvar. Före krishanteringssystemet kunde länsstyrelserna med stöd av sin instruktion utan någon närmare precisering ta på sig den uppgiften. Vad skiljer det gamla samordningsansvaret från det nya områdesansvaret? Om vi begränsar oss till krishantering kan man säga att samordningsansvaret är mer avgränsat och passivt till sin natur så länge det inte är en krissituation – det måste finnas något att samordna. Områdesansvaret är ett vidare begrepp som innefattar samordningsansvaret och är mer aktivt så till vida att det även omfattar ansvar för åtgärder som förebyggande insatser, planering, kompetensskapande nätverksbyggande och samverkan i dessa delar utan att en kris har inträffat eller är nära förestående.

¹⁴² Det är inte heller säkert att Migrationsverket i ett sådant läge skulle tilldelas sådana befogenheter.

¹⁴³ Prop. 2002/03:119 Reformerad räddningstjänstlagstiftning.

¹⁴⁴ §7 verksförordning (1995:1322), §4 krishanteringsförordningen (2002:472) samt §45 1809 års regeringsform.

Ekonomiskt ansvar

Att skingra osäkerhet om ekonomiska frågor skulle kunna underlätta för inblandade aktörer att göra rätt insats i rätt tid och, beroende på utformning, kunna öka de drabbades tålamod. Skadeståndsmålet som drabbade Indalsälvens vattenregleringsföretag för att man utnyttjat en möjlighet att gå ifrån en vattendom för att ”avvärja fara för liv, hälsa eller rädda värdefull egendom” torde bidra till att dammägare låser sitt agerande till vattendomarnas ramar oavsett läget. Det finns också tillfällen då en myndighet, eller annan aktör, kan tveka att vidta en åtgärd för att det inte klart utsagt vem som slutligen får stå för kostnaden.

Vad innebär EU-samordning av krishantering för det svenska krishanteringssystemet?

EU-länderna håller på att samordna sin krishanteringsförmåga. Denna samordning av planering och resurser kan innebära att Sverige skulle kunna få en bättre krishanteringsförmåga med befintliga resurser alternativt behålla samma förmåga fast med färre resurser. Vad innebär denna ökade samordning inom EU för krishantering i Sverige? Hur skall eventuella finansiella, personella och materiella resurser kunna komma Sverige till del i en krissituation? Hur går det till att få tillgång till dem? Om andra medlemsländers personella och materiella resurser sätt in i Sverige, hur skall de ledas? Vilka befogenheter och ansvar har de? Om EU:s medlemsstater skapar en solidaritetsklausul inom detta område, vilka följder får det för Sverige? En annan EU-relaterad fråga att studera vidare är hur regeringens plan att uppfylla miljömålen enligt EU:s ramdirektiv för vattenkvalitet kan påverka hantering av höga flöden. En beröringspunkt mellan dessa tämligen skilda områden kan vara hur höga flöden påverkar dricksvatten och grundvatten.

7.4 Metod

Att använda ett scenario för att dra tydliga slutsatser om så komplicerade sammanhang som krishantering och höga flöden är naturligtvis vanskligt. Förutom bakgrunden i de mer konkreta förutsättningarna (lagar, natur, aktörer etc.) medför användandet av ett scenario att våra slutsatser om regional krishantering delvis baseras på fantasi snarare än empiri. Alternativet, att invänta ett sådant skede i verkligheten, är dock ogörligt. Att utveckla en inträffad händelse och diskutera den med de inblandade är dock ett sätt att öka verklighetsförankringen.

Att utesluta vissa faktorer (länsstyrelsernas relation till kommuner, medias roll samt politisk dynamik) gjorde visserligen vårt scenario hanterbart, men innebar även att diskussionen blev utan viktig dynamik som kunde ha varit avgörande i verklig hantering av höga flöden. Exempelvis skulle en debatt i massmedia i de båda länen kunna skapa ett politiskt tryck som skulle kunna minska den samsynssträvan som vi upplevde. Att även beakta länsstyrelsens relation till kommunerna torde ha gett en mer realistisk bild av den komplexitet och omfattning detta scenario faktiskt innefattar. Den uppgiften hade dock blivit för stor för detta projekt.

Man bör vara försiktig med generaliseringar utifrån denna studie, som närmast kan ses som en fallstudie och därmed är bunden till för fallet specifika faktorer såsom relevanta lagar, naturen och aktörerna i området samt att det bygger på ett tänkt händelseförlopp. Generaliseringar om samhällets krishanteringssystem försvåras även av att området är relativt nytt. Man torde dock

kunna säga att frånvaron av starka befogenheter på regional nivå ökar pressen på att samverkan och samråd verkligen måste fungera. Säkrare generaliseringar kan göras först efter flera studier med varierande förutsättningar. Metoden, att utveckla en inträffad händelse och diskutera den med berörda aktörer, torde vara möjlig att använda även i andra fall.

Kan alla kriser verkligen hanteras inom samma ram? Ja, om ramverket är tillräckligt vidsträckt, som t.ex. samhällets krishanteringssystem. Denna vidd begränsar dock dess vägledande värde i det enskilda fallet när aktörer skall samverka för att hantera en kris. Ett sätt att öka vägledningsvärdet är att försöka precisera olika fall eller sammanhang när man på förhand kan beskriva en kris och i grova drag bestämma hur krisen skall hanteras. Då många aktörer i samhället redan nu förbereder sig för kriser t.ex. översvämningar i vissa vattendrag, stora influensaepidemier och kärnkraftsolyckor, borde det inte vara omöjligt att med hjälp av analyser och spel på förhand vidare diskutera hur samverkan och ledningsfrågor skall hanteras. I mer specifika fall, t.ex. ett eventuellt dammbrott, kan konsekvenser och åtgärder diskuteras mer i detalj.

7.5 Rekommendationer

A. Samhällets krishanteringssystem

Om man fyller krishanteringssystemets allmänna formuleringar med ytterligare innehåll kan detta öka dess vägledningsvärde samt öka den praktiska förmågan hos aktörerna. Mer konkret kan förtydligande uttalanden, vidare analyser, spel och övningar bidra till att

Klargöra vad de allmänt formulerade ansvarsområdena i krishanteringssystemet innebär och hur berörda myndigheter skall samverka i verkliga situationer.

- ✘ Klargöra samspel mellan regional och central nivå.
- ✘ Klargöra den centrala nivåns syn på gränsen mellan myndighetsansvar och områdesansvar.
- ✘ Vid förutsägbara krissituationer – på förhand klara ut ledningsförhållanden.

B. Ekonomiskt ansvar

Oklarheten i de ekonomiska frågorna runt höga flöden kan bidra till att nödvändiga åtgärder inte vidtas alls, eller för sent.

- ✘ Man bör undersöka möjligheten att skapa en flexibel finansieringsform som kan tillhandahålla medel för effektiva åtgärder längs hela skalan mellan normalt tillstånd och fullt pågående räddningsinsats.
- ✘ Kommunernas incitament att vidta förebyggande åtgärder kan stärkas om statens ersättning till kommunerna för detta ökas.
- ✘ Det ökade ekonomiska stödet för krisförberedelser kan åstadkommas genom överföring av medel för höjd beredskap.

C. Övrigt

- ✘ Bidra till att Länsstyrelsernas personal vidmakthåller och utvecklar sin förmåga att samordna aktörer i krishanteringens alla faser.
- ✘ Klargöra begreppet ”överhängande fara” i hantering av höga flöden och att om möjligt tidsfaktorn underordnas riskfaktorn.
- ✘ Analysera innebörden av Sveriges engagemang i EU:s samarbete om krishantering för det svenska samhällets krishanteringssystem.

8 KÄLLFÖRTECKNING

Rapporter och promemorior

Derans, D., Ryghammar, L., och Sträng, D., *Krisledning i Båstad*, FOA-R—98-00752-505—SE, FOA, Stockholm, 1998.

Derans, D., Andersson, C., Ryghammar, L., och Sträng, D., *Krisledning i Göteborg*, FOA-R—99-01154-505—SE, FOA, Stockholm, 1999.

Derans, D., *Kommunal ledning vid svår påfrestningar på samhället i fred* (promemoria), FOA-D—96-00289-1.2—SE, FOA, Stockholm, 1996.

Molin, S., och Fischer, G., *Elavbrotten i Auckland*, FOI Försvarsanalys 2001.

Jarlsvik, H., *Internationaliseringen och Sveriges civila krishanteringssystem*, FOI-R--0899--SE, FOI, Stockholm, 2003.

Kommunledningen i stormens öga – om ett nytt krishanteringssystem, Svenska kommunförbundet, 2002.

Uppföljning och erfarenhet med särskildinriktning på länsstyrelsens övertagande av kommunal räddningstjänst under översvämningarna hösten 2000, Räddningsverket, 2001.

Ryghammar, L., Carlbom, O., Derans, D., och Ekebjär, G.: *Lokal krishantering – erfarenheter och diskussion om kommunledningens roll* (FOI-R—0967—SE), FOI, Stockholm, 2004.

Ryghammar, L. och Svensson, B.R., *Lokal och regional ledning vid höga vattenflöden 2000*, FOI-R--383—SE.

Ryghammar, L., Agaton, M., och Svensson, B., *Kommunal ledning i samband med ovädret i södra Sverige i december 1999*, FOA-R—00-01660-505—SE, FOA, Stockholm, 2000.

Ryghammar, L., Lindow, S., Svensson, B., *Kommunal ledning i samband med snöovädret i Gävle december 1998*, FOA-R—99-01178-505—SE, FOA, Stockholm, 1999.

Analys av översvämningarna under sommaren och hösten 2000 samt vintern 2001, Svenska Kraftnät, Nr1:2001, BE 90.

Höga flöden juli 2000 – Sammanställning av hydrologiska förhållanden, skador, räddningsåtgärder och problem vid dammar, 2001, Nr. 15, SMHI, 2001.

Översvämningsspår i översiktsplaneringen, Regeringsuppdrag M2000/3961/R, Boverket 2001.

I översvämningens spår – Slutrapport April 2001, Länsstyrelsen i Örebro län.

Dammsäkerhet- egenkontroll och tillsyn, Svenska Kraftnät 2003.

Störtflod i Dalälven- ett scenario, SRV 1996.

MD S slutrapport avseende militärt stöd vid högt vattenstånd i Dalsland november-december 2000 (MD S 03 310:108 17) 2001-02-21.

Offentliga handlingar, juridiska dokument

Länsstyrelsen i Västra Götaland, dnr 451-79772-2002.

Örebro tingsrätt, Dom 2001-04-10, Mål nr B 1173-00

Länsstyrelsen i Västra Götaland, beslut 2000-11-18, dnr 72-70-47553-2000.

Vattendomstolen i Östersund, dom 1997 08 28, nr DVA 20.

Författningar

Regeringsform 1809 och 1974

Miljöbalken, SFS (1998:808)

Vattenlag (1983: 291) (upphävd)

Räddningstjänstlag (1986:1102)

Plan- och bygglag (1987:10)

Lag (1996: 1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning

Lag (1998: 812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

Lag (2002: 833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting

Räddningstjänstförordning (1986:1107)

Förordning (1997:652) med instruktion för Vägverket

Förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap

Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion

Propositioner

1985/86:170 Om räddningstjänstlag m.m.

1991/92:41 Ang. länsstyrelsens ansvar för ledning av insatser föranledda av utsläpp från kärnteknisk anläggning

1996/97: Skadeståndsansvar vid dammhaveri

2001/02:158 Samhällets säkerhet och beredskap

2001/02:184 Extraordinära händelser i kommuner och landsting

2002/03:119 Reformerad räddningstjänstlagstiftning

2003/04:2 Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

Betänkanden och utredningar

SOU 1974:84 Stat och kommun i samverkan

SOU 1992:03 Massflykt till Sverige, (Hot- och Riskutredningen)

SOU 1995:19 Ett säkrare samhälle, Hot- o riskutredningens huv. bet.

SOU 1995:40 Utredningen om dammsäkerhet och höga flöden

SOU 1997:57 I medborgarnas tjänst
SOU 1998:59 Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och Skydda
SOU 1998:166 Regional frihet och statligt ansvar
SOU 2001:105 Extraordinära händelser i kommuner och landsting
SOU 2002:10 Reformerad räddningstjänstlagstiftning
SOU 2002:50 Miljöbalken under utveckling
SOU 2002:105 Klart som vatten
SOU 2002:107 Bestämmelser om miljökvalitet
SOU 2003:11 System för samordnad krisinformation
FöU 1986/87:2 Betänkande med anledning av prop. 1985/86:170
Ds (Ju) 1996:6 Ersättning vid dammbrott

Övrigt

Setterlid, Rickard, Offentlig tillsyn enligt Miljöbalken, Norstedts juridik 2000
Remissammanställning av SOU 1995:40, Kom.dep. K 95/1503/2
Krisberedskapsmyndighetens tidskrift Krisberedskap, nr 4, 2003.
Nationalencyklopedin, del 8, s. 263, del 11, s. 73 del 20, s. 109.
Möller, Åke, Vätern svämmer över, Ullervad Leksbergs Hembygdsförenings tidskrift, nr 28/2002.

Intervjuer

Sten Bergström, SMHI och Olle Mill och Tina Fridolf (Svenska kraftnät), 2003 01 16.

Intervjuer under studieresa i mars/april 2003

Lars Skymberg, Manager, Water Regulation, Fortum, Örebro, 2003 03 31.
Ulf Norgren och Lars Ekberg, SRV, Karlstad, , 2003 03 31.
Roland Skogberg och Anders Swerin, Länsstyrelsen i Värmlands län, Karlstad, 2003 04 01.
Göran Engström, Tekniska kontoret, Karlstad kommun, 2003 04 01.
Ulf Bengtsson, Vattenfall, dammen, Vargön, 2003 04 02.
Lennart Olofsson och Jan Gustafsson, Länsstyrelsen Västra Götaland, 2003 04 03 och 04.
Lennart Olofsson, Jan Gustafsson (Länsstyrelsen Västra Götaland) samt Tord Lundström och Lars Nygren (Vattenfall), 2003 04 04.

Telefonintervjuer

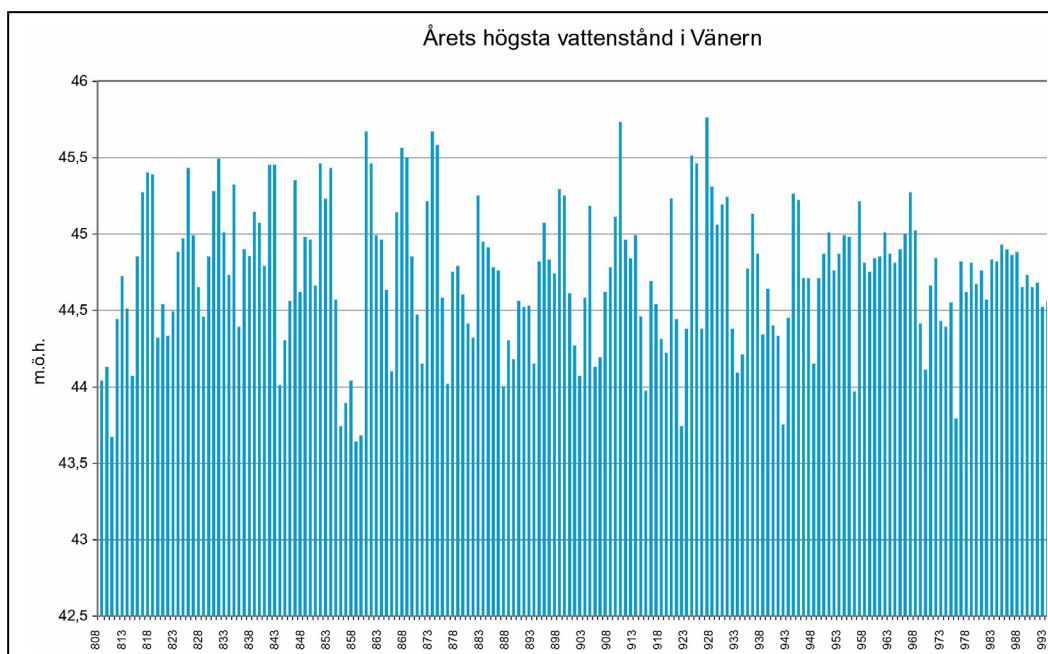
Lars Skymberg, Fortum, telefonintervju, april, maj och oktober 2003.
Thord Lundström, Vattenfall, april, maj och oktober 2003.
Roland Skogberg, Länsstyrelsen i Värmland, april, maj och oktober 2003.
Lennart Olofsson, Länsstyrelsen i Västra Götaland, april, maj och oktober 2003.

Spelseminarium

Ronnums herrgård, 2003 05 19 med berörda aktörer. Deltagare: Lennart Olofsson, Jan Gustafsson, Ingemar Karlsson (Länsstyrelsen Västra Götaland); Roland Skogberg (Länsstyrelsen Värmland); Lars Skymberg (Fortum); Thord Lindström, Lars Nygren (Vattenfall); Jan-Erik Gustavsson (SRV); Douglas Dérans, Lotta Ryghammar, Bo Svensson, Olle Carlbom, Johan Norberg (FOI).

Bilaga 1 - Hur högt och snabbt stiger Vänern?

Är nederbörden i vårt scenario möjlig rent vädermässigt? Vattenståndet i Vänern i mitten på januari 2001 var 45,76 meter över havet, den högsta uppmätta nivån efter regleringen 1937. Vänern har dessutom vid minst sju tillfällen innan regleringen nått högre nivåer än i januari 2001. Vattennivåerna i vårt spel är således helt möjliga mot denna bakgrund.



Figur 5: Vänerns högsta årliga vattennivå 1808-2001¹⁴⁵

Enligt tabell 1 nådde Vänern vid fyra tillfällen ett vattenstånd lika högt eller högre än 2001 år 1873, 1860, 1910 och 1927. Det skedde även minst tre gånger under 1700-talet (tabell 2).

De tio högsta Vattennivåerna i Vänern (vid Sjötorps slusströskel)

År	Nivå i m.ö.h. vid Vänersborg	Över Sjötorps slusströskel	Över 2001 års nivå i cm
1773	-	5.85 (källa 1)	39
1773	-	5.73 (källa 2)	27
1772	-	Ungefär som 1773	
1782	-	5.68	22
1927	45.76	5.60	14
1910	45.73	5.55	9
1860	45.67	5.52	6
1873	45.67	5.51	5
2001	45.67	5.46	0
1729		5.45	-1
1745		5.45	-1

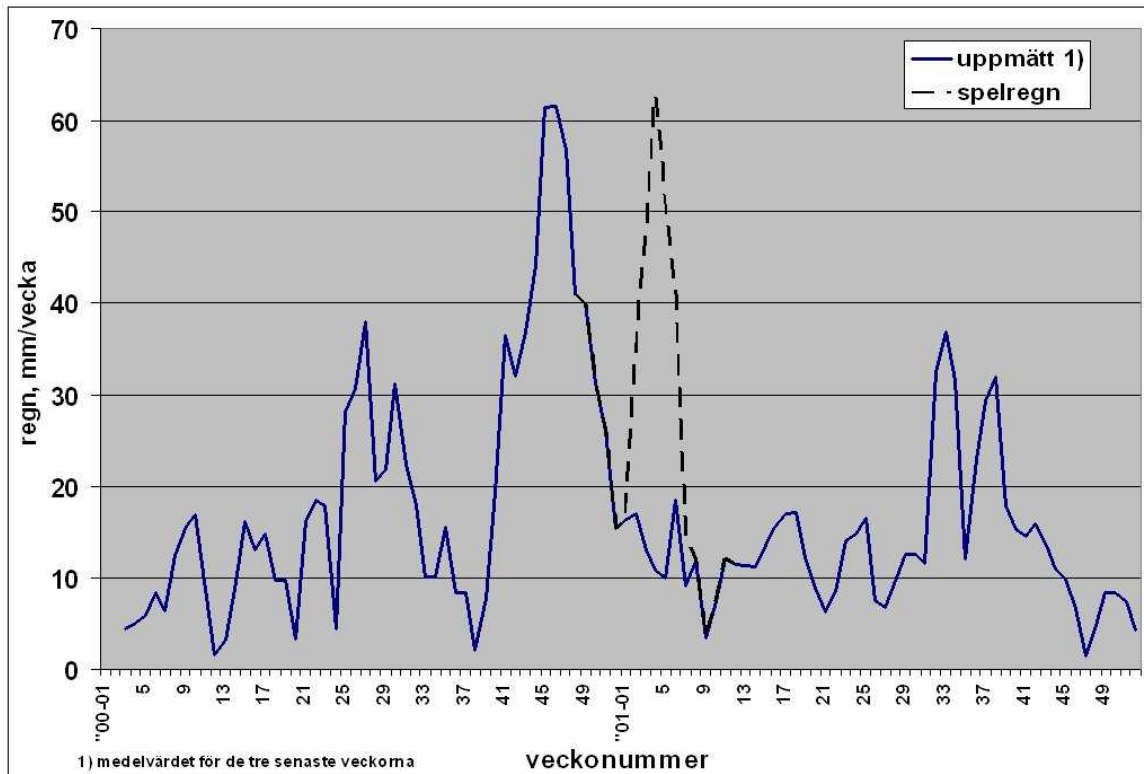
Figur 6: Vattennivåer i Vänern högre än år 2001¹⁴⁶

¹⁴⁵ Analys av översvämningarna under sommaren och hösten 2000 samt vintern 2001, Svenska Kraftnät, Nr1:2001, BE 90, s. 6.

¹⁴⁶ Möller, Å., Vänern svämmar över, Ullervad Leksbergs Hembygdsförenings tidskrift, nr 28/2002.

Vädret i vårt spel: Vad skulle det uppnå? Var det möjligt?

I vårt spelseminarium med representanter för länsstyrelser och kraftbolag ville vi uppnå tillräckligt svåra, men ändå realistiska, beslutssituationer. För detta ansåg vi att Vätern behövde stiga till 46,50 meter över havet, d.v.s. 80 cm högre än i januari 2001 inom fyra veckor. För att nå denna nivå förutsattes att regnet fortsatte i december med oförminskad mängd i stället för att sluta.



Figur 7: Den spelade nederbörden¹⁴⁷

Kan det regna så mycket under den tid vi trodde? Från slutet av oktober fram till mitten av december 2000 regnade det varje dag i Västsverige. Diagrammet visar att om det regnar lika mycket till under en lika lång tid tätt inpå blir Väterns vattenstånd 46,5 meter över havet

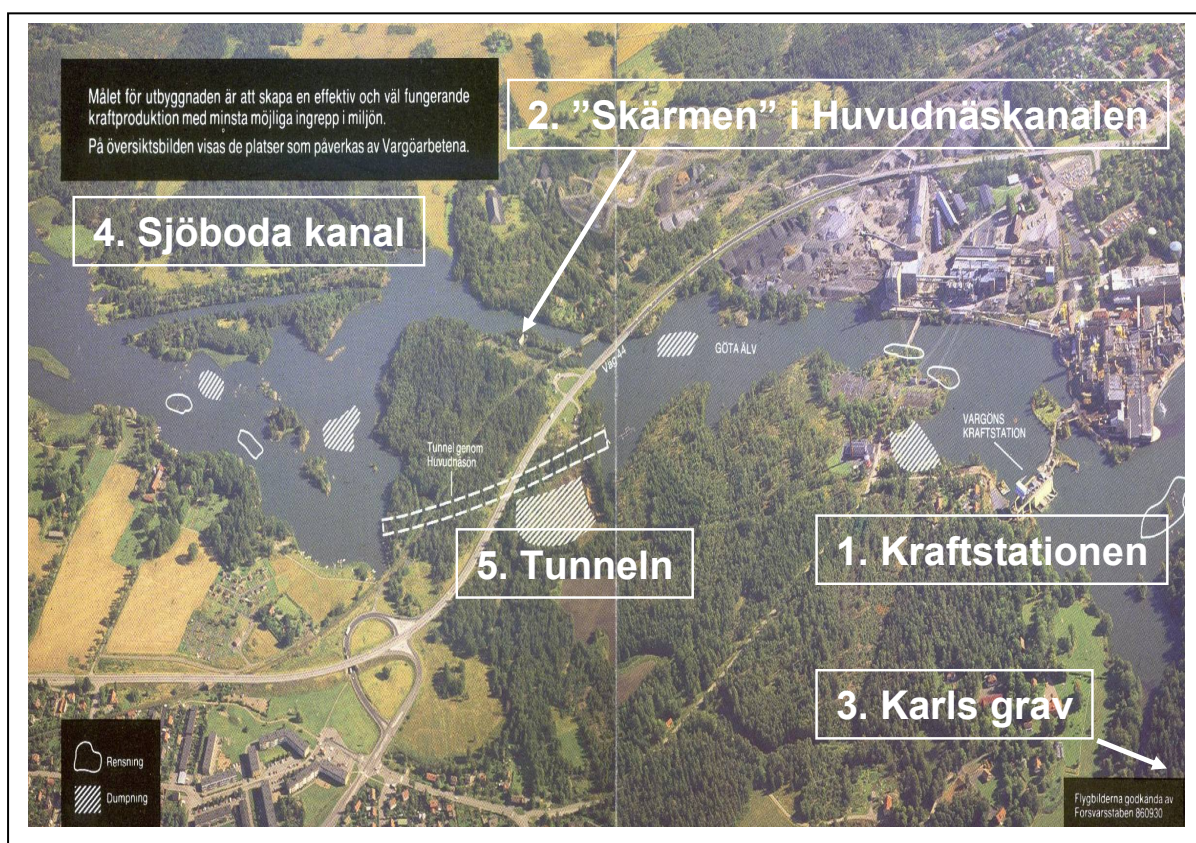
I scenariot antar vi att det är så mildt att nederbörd kommer i form av regn. Nederbörd i form av snö ligger kvar på marken och blir vatten först när det smälter på våren. Förhållandena i övrigt antas vara gynnsamma. Läget kan försvåras av olika faktorer. En stark vind kan pressa upp vattennivån med upp till en meter vid de stränder som ligger i vindriktningen. Kallt väder kan skapa problem med issörja vid avtappningen (å andra sidan medför kyla att vatten binds i markerna i form av snö). Ett annat tänkbart problem är att, givet att det tar lång tid att tappa ut det vatten som faller i vårt scenario ur Vätern, den snö som faller under tiden smälter tidigt och bildar en tidig vårflood som kommer ovanpå de höga flödena.

¹⁴⁷ Underlaget framtaget i diskussioner med Lars Skymberg på Fortum, våren 2003.

Bilaga 2 - Dammen vid Vargön – att kunna kontrollera flödet i Göta älv

För att kunna kontrollera höga flöden i Vänern anser både Vattenfall och Länsstyrelsen i Västra Götaland att kontrollen över avtappningen ur sjön helt avgörande. En fungerande damm behövs normalt både för att kunna anpassa elproduktionen och hantera den omfattande sjöfarten i Göta älv. Detta kräver en intakt och fungerande damm vid Vargöns kraftstation. Ett dammbrott innebär att all kontroll över vattenflödet i Göta älv förloras för lång tid.

Vänerns vattennivå varierar mellan 44.85 och 43.25 meter över havet. Om vattenståndet blir högre har bl.a. länsstyrelser, kommuner och kraftbolag förberett åtgärder för att skydda dammen i Vargöns kraftstation och därmed behålla kontrollen över tappningen ur Vänern. Placeringen av dammen ett stycke ner i Göta älv från Vänern sett innebär i sig ett grundläggande skydd för denna. Utloppet i Vänern bromsar vattenflödet i älven så att vattenståndet vid dammen kommer att ligga lägre än i Vänern med åtföljande minskat tryck på dammen. Dammen skyddas därigenom vid höga flöden. Genom att placera dammen ett stycke nedströms förloras dock fallhöjd som vid lågt vattenstånd i Vänern medför långsammare vattenföring genom kraftverket med åtföljande elproduktionsförluster. För att kompensera detta har man ”vidgat” utloppet genom att bygga till såväl en kanal som en tunnel från Vänern för att vid normalt och lågt vattenstånd öka vattnets hastighet i älven.



Figur 8: Åtgärder för att skydda dammen vid Vargön¹⁴⁸

¹⁴⁸ Bilden baseras på underlag från en broschyr från Vattenfall.

Dessa åtgärder medför ökad risk för dammen vid Vargön vid höga flöden i Vänern och kan då kompenseras genom ett antal planerade och förberedda åtgärder enligt översikt nedan.

Åtgärd	Tid att genomföra/ återställa	Ägare	Lag	Effekt på Vänerns nivå
1. Avbördning i Vargöns kraftstation	Timmar / timmar	Vattenfall	Vatten-Dom	Marginell
2. ”Skärmen” i Huvudnäskanalen	Timmar / ?	Vattenfall	Vatten dom	Följder av dessa åtgärder * utflöde ned t. 900 m ³ /s. * Vänern stiger - ”vallningseffekt” - ökat nettoinflöde * Permanentande effekter
3. Spärra Sjöboda kanal (sättar el. sten)	< 14 dgr / månader – år	Vattenfall	Vatten-dom	
4. Fylla igen Huvudnäs-tunneln med sprängsten	< 14 dgr / månader – år	Vattenfall	Vatten-dom	
5. Sättavstängning i Karls grav (<46)*	< 1 dygn / ett par dygn	Sjöfartsv.		
6. Öppna skyddsvallar runt Vänern*	< 14 dgr / månader – år	Markägare		

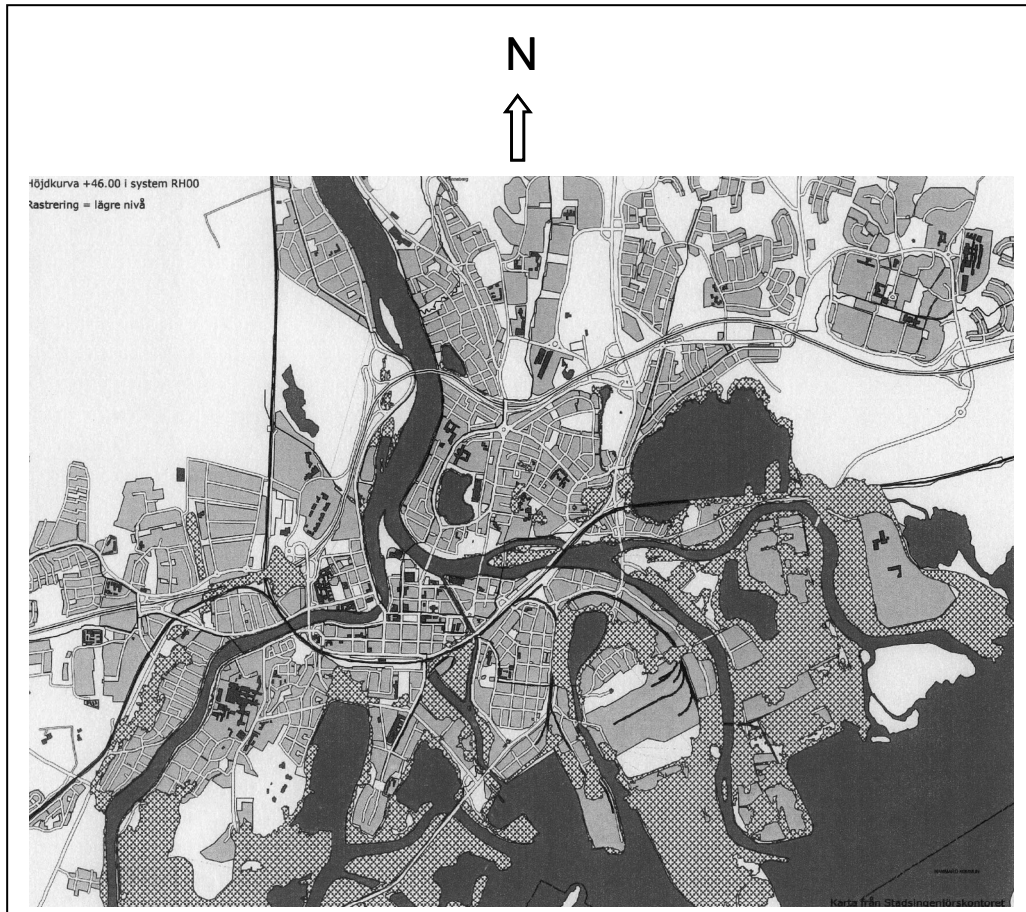
Karls grav är en kanal som sjötrafiken tar för att komma upp ur Göta älv och in i Vänern via Vänersborgsviken. Åtgärderna 5 och 6 syns inte på bilden, men kan dock minska trycket på dammen i Vargön. Effekten blir att trycket på dammen minskar, men också att avrinningen ur Vänern minskar. Vid högt tillflöde till Vänern innebär åtgärderna och minskad avrinning att Vänern stiger snabbare. Översvämningar runt Vänern blir då mer omfattande och långvariga.

År 2000-01 var Vänerns vattenyta 45,67 meter över havet som högst (nästan två meter högre än normalt). Då vidtogs ingen av dessa åtgärder. Situationen kunde dock ha förvärrats snabbt, t.ex. kunde en kraftig nordlig vind ha pressat upp vattenytan i Vänerns södra delar med upp till en meter, d.v.s. mer än 46,5 meter över havet, vilket även är nivån i vårt scenario. Detta skulle ha medfört ett ökat flöde i älven och därmed ökat trycket på dammen. Det skulle även kunna ha medfört att Vänerns vatten rinner ut i älven vid sidan av dammen. Detta kan ske i Lillån, via låglänt terräng öster om älven samt i båttrafikkanalen Karls grav. Den sistnämnda har förberedda åtgärder som klarar vattennivåer i Vänern på 46 meter över havet.

Alla dessa åtgärder kan vidtas inom ramen för vattendomen. Med dessa åtgärder kan man genom fallförlusten från ett vattenstånd i Vänersborgsviken på 46,50 möh åstadkomma ett vattenstånd vid dammen i Vargön av 45,50 meter över havet. Vattenståndet vid dammen är alltså en meter lägre än Vänerns yta och skyddas därigenom mot skador genom att trycket mot den minskas. Dammen kan även förses med ”skvalpskydd ” (en påbyggnad på ca en meter på själva dammkrönet) som extra skydd när starka vindar kan pressa upp vattenytan mot dammen. Spärrdamarna vid Lillån och Tvärån (syns inte på bilden) kan också höjas till 46,50 meter över havet samt tunneln genom järnvägsbanken vid Lillån fyllas igen. Med dessa åtgärder kan, upp till ett vattenstånd av 46,50 möh i Vänern, en tappning om ca 900 m³/sek upprätthållas över tiden. Tappningens volym styrs dock även av Vattenfalls behov att inte överskrida en vattennivå om 1,9 meter över havet vid Lilla Edet för att undvika skredrisk och skador på älvnära bebyggelse och industrier.

Det måste beaktas att kostnaderna för 1 och 2 är låga medan 3 kostar 65 000 kr, återställning 125 000 kr samt 4 kostar 990 000 kr och återställning på minst 1 500 000 kr. Det är förståeligt att med hänsyn till kostnaderna det krävs goda prognoser för att utlösa ovan beskrivna åtgärder.

Bilaga 3 - Riskområden i Karlstad vid höga flöden i Vänern



Figur 9: Bedömda riskområden i Karlstad vid vattennivå 46,20 meter över havet

Vid en nivå i Vänern om 46.50 meter över havet kommer ett antal större orter att påverkas kraftigt. I Värmlands län kan främst Karlstad och Kristinehamn drabbas av omfattande skador. Det mörka området är Vänern. Det rutiga området bedöms vara översvämmat vid en vattennivå på 46.2 meter över havet.¹⁴⁹

I Vänerens södra delar kommer Vänersborg, Lidköping, Mariestad och Götene att få ett begränsat antal byggnader översvämmade. Avlopps- och reningsverk kommer i flera fall översvämmas och sättas ur funktion, med störningar i elförsörjningen, med följd att avloppsvatten kommer att rinna ut i Vänern. Effekterna av detta på dricksvattenförsörjningen på sikt kan inte bedömas. Alla orterna kommer att få problem med miljörisker, särskilt då vattenytan börjar sjunka. Allvarligast torde följderna bli för hamnområdet i Lidköping med ett avfallsvärmeverk.

¹⁴⁹ Kartan ovan kommer från Karlstad kommun.

Utanför de större orterna kommer ett stort antal fastigheter, både permanenta och sommarhus att översvämmas. All sjöfart blir inställd. Ban- och vägverken tvingas stänga flera sträckor, vilket tillsammans med den stängda sjöfarten kommer att tvinga ett flertal industrier att stänga sin verksamhet även om de inte direkt påverkas av översvämning. Mycket åkermark återfinns i invallade områden. Vid denna höga vattennivå kommer detta att innebära omfattande översvämningar som berör jordbruksmark, permanentbostäder, djurhållning och gödselhanteringsanläggningar.

Institutionen för ledningsstudier vid Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) arbetar bl.a. med att studera, utveckla och sprida kunskap om civil krishantering i fred. Nedan finns ett urval av de senaste årens rapporter.

Regional krishantering – Höga flöden i Vänern – Göta älv, FOI-R--1170--SE, februari 2004.

Lokal krishantering – Erfarenheter och diskussion om kommunledningens roll, FOI-R--0967--SE, februari 2004.

Civil-militär samverkan på central nivå - Samverkan mellan Försvarsmakten och centrala myndigheter inom ramen för totalförsvaret och fredstida krishantering, FOI-R--0933--SE, Oktober 2003.

BARENTS RESCUE 2001 Utvärdering, FOI-R--0451--SE, April 2002.

Utvärdering av Elvira under Barents Rescue 2001, FOI-R--0419--SE, Februari 2002.

Att studera civil ledning och samverkan. Perspektiv på ett forsknings- och kunskapsområde, FOI-R--0372--SE, Januari 2002.

Lokal och regional ledning vid höga vattenflöden 2000, FOI-R--0383--SE, Januari 2002.

Civil och militär regional ledning och samverkan vid samordning av samhällets resurser i extraordinära situationer, FOI-R--0064--SE, Mars 2001.

Hotanpassning och krishantering - Erfarenheter av Y2K, FOA-R--00-01681-240--SE, December 2000.

Kommunal ledning i samband med ovädret i södra Sverige i december 1999, FOA-R--00-01660-505--SE, November 2000.

Erfarenheter av övergripande ledning vid kris. En sammanställning av dokumenterade erfarenheter från kriser i Sverige under 1990-talet, FOA-R--99-01225-505--SE, November 1999.

Svåra påfrestningar på samhället – konsekvenser för hälso- och sjukvården inom Socialstyrelsens ansvarsområde, FOA-R--99-01220-240--SE, Oktober 1999.

Lokal ledning och samverkan inför och under kris och krig, FOA-R--99-01131-505--SE, Juli 1999.

Kommunal ledning i samband med snöovädret i Gävle december 1998, FOA-R--99-01178-505--SE, Juli 1999.

Krisledning i Göteborg. En studie av Göteborgs stads ledning vid branden i Makedoniska föreningens lokaler i oktober 1998, FOA-R--99-01154-505--SE, Juni 1999.

Krisledning i Båstad - Studie av Båstads kommuns krisledning i samband med utsläppet av giftigt vatten från tunnelbygget i Hallandsåsen, FOA-R--98-00752-505--SE, April 1998.

Kommunal ledning vid svåra påfrestningar på samhället i fred. En studie av kommunledningens i Kävlinge agerande vid tågurspårningen 1996, FOA-D--96-00289-1.2--SE, November 1996.

Rapporterna kan beställas från FOI rapportadministration, 172 90 Stockholm (rapporter@foi.se).



Avdelningen för Försvarsanalys
Institutionen för ledningsstudier
172 90 Stockholm
tel. 08-5550 3000