

Regeringens proposition

1983/84: 6

om ersättning för skador till följd av naturolyckor;

beslutad den 15 september 1983.

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

ANDERS THUNBORG

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen behandlas de principer som bör gälla för ersättning för skador till följd av naturolyckor. I hem-, villa-, fritidshus- och lantbruksförsäkringarna skall i framtiden, enligt åtaganden från försäkringsbolagen, ingå ett obligatoriskt heltäckande skydd. Den statliga bidragsgivningen från naturkatastrofanslaget kan därmed slopas och bidragsgivningen efter särskilda beslut minskas samtidigt som den enskildes skydd förbättras.

FÖRSVARSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1983-09-15

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Lundkvist, Feldt, Gustafsson, Leijon, Peterson, Rainer, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Thunborg

Föredragande: statsrådet Thunborg

Proposition om ersättning för skador till följd av naturolyckor

1 Inledning

I mars 1979 bemyndigade regeringen dåvarande chefen för kommundepartementet att tillkalla en kommitté (Kn 1979:01) med uppdrag att utreda frågan om ersättning för skador på grund av naturkatastrofer m. m. Kommittén¹ antog namnet räddningstjänstkommittén.

Räddningstjänstkommittén avgav den 17 december 1981 delbetänkandet (Ds Kn 1982: 1) Ersättning för skador på grund av naturolyckor. En sammanfattning av betänkandets innehåll bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Räddningstjänstkommitténs delbetänkande har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av deras yttranden bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

2 Allmänna utgångspunkter

Försäkringsskyddet mot skador på grund av naturolyckor har efter hand utvidgats. En definition av begreppet naturolycka lämnas senare (avsnitt 4.1). Vid 1950-talets början omfattade skyddet endast åskslagsskador men har därefter utvidgats att gälla skador på löseegendom och byggnader till följd av jordskred, jordras, bergras, jordbävning, laviner, dammgennombrott, storm och hagel. Vid jordskred, jordras och bergras ersätts också

¹ F. d. landshövdingen Carl G. Persson, ordförande, riksdagsledamöterna Olle Aulin, Lilly Bergander och Hugo Bergdahl, ombudsmannen Rune Johnsson, f. d. riksdagsledamoten Helge Karlsson och riksdagsledamoten Karl-Erik Svartberg.

skada på tomt upp till ett eller, i något fall, två basbelopp. Vad gäller översvämningsskador till följd av s. k. baktrycksvatten eller vid skyfall är försäkringsskyddet begränsat till personlig lösegendom.

Det försäkringsskydd som nu har beskrivits ingår i hem-, villa- och fritidshusförsäkringarna. Motsvarande skydd finns i företags-, affärs- och fastighetsförsäkringarna med undantag för skador till följd av jordskalv eller översvämningar. Vid jordskred, jordras, bergras, laviner och genombrott av dammbyggnad är ersättningen begränsad till 3 milj. kr. för en och samma fastighet vid ett tillfälle. Naturskadeåtaganden finns också i lantbruksförsäkringarna och de till dessa knutna skogsförsäkringarna. För handelsträdgårdar finns en särskild försäkring.

Trots de förbättringar som sålunda gjorts i försäkringsskyddet, finns fortfarande brister i detta skydd. Staten har sedan lång tid tillbaka betalat ersättning till de skadelidande vid naturolyckor för vad som inte täcks genom försäkring. För detta ändamål finns det ett förslagsanslag i statsbudgeten, det s. k. naturkatastrofanslaget. Ersättning från detta anslag kan utgå till såväl fysiska som juridiska personer efter behovsprövning, men de ersättningsbara skadorna skall som regel ha vållat intrång i rörelse eller yrkesverksamhet som den skadelidande är beroende av för sin försörjning. Vid några tillfällen då ersättning inte har kunnat utgå från naturkatastrofanslaget har staten betalat ersättning till de skadelidande från anslaget Oförutsedda utgifter. Beslut om ersättning från detta anslag redovisas i efterhand till riksdagen. Vid Surte- och Tuveskreden som inträffade år 1950 resp. år 1977 betalade staten ersättning för skador efter särskilda beslut av riksdagen. Staten lämnade också efter beslut av riksdagen stöd till de berörda kommunerna och till näringslivet med anledning av Almöbrons ras år 1980. Vid något tillfälle har ersättning till enskild skadelidande betalats från dåvarande kommundepartementets anslag Extra utgifter. Ersättning kan utgå i vissa situationer som är likartade med naturolyckorna inom ramen för särskilda ersättningssystem, t. ex. skördeskadeskyddet och rennäringens katastrofskadeskydd.

En brist i det nuvarande systemet är att olika principer kommit att tillämpas. I många fall har ingen ersättning utgått trots att skälen för ersättning, sett från den enskilde drabbades utgångspunkt, har varit lika starka som i de fall då ersättning har betalats. Mot denna bakgrund har det ansetts angeläget att få fram ett nytt ersättningssystem som leder till att enskilda drabbade i så stor utsträckning som möjligt får ersättning på ett likartat sätt.

Räddningstjänstkommittén har haft i uppdrag att pröva om det är möjligt att skapa ett mera heltäckande försäkringsskydd och ett mer enhetligt ersättningssystem. Kommittén har vad gäller försäkringsskyddet haft överläggningar med de privata försäkringsgivarna. Dessa har utarbetat ett förslag till ett obligatoriskt skydd som omfattar den del av försäkringskollektivet som ryms inom ramen för hem-, villa-, fritidshus- och lantbruks-

försäkringarna. Försäkringsgivarna har förklarat sig beredda att genomföra förslaget. Det förslag som försäkringsgivarna har lagt fram innebär enligt räddningstjänstkommitténs mening att de i väsentliga avseenden har tillmötesgått önskemålet om ett mera heltäckande försäkringsskydd på naturskadeområdet. Kommittén bedömer att de skador som inte kommer att omfattas av skyddet är så få att det varken är nödvändigt eller ens rimligt att bygga upp något permanent statligt ersättningssystem. Frågor om ersättning för sådana skador bör enligt kommitténs mening lösas från fall till fall. Remissinstanserna delar med något undantag kommitténs bedömning.

För min del anser jag att det bör vara en grundläggande princip att de som drabbats av naturolyckor får ersättning efter likartade grunder. I första hand bör den enskildes skydd liksom i fråga om andra förmögenhetsskador tillgodoses genom försäkringsväsendet. Det är således allmänt sett angeläget att den enskilde får möjlighet att skydda sig mot skador till följd av naturolyckor genom ett försäkringsskydd som är så heltäckande som möjligt. Först när den enskilde inte har kunnat skydda sig genom försäkring, bör frågan om ersättning från staten bli aktuell. Sådan ersättning bör endast komma i fråga om det är socialt motiverat och om det finns ett klart behov härav. Jag kan således i huvudsak ansluta mig till räddningstjänstkommitténs förslag till lösning av ersättningsfrågan vid naturolyckor. Det innebär att skador av det här slaget i huvudsak täcks genom försäkringar. Endast i undantagsfall bör ersättning utgå av statsmedel.

I det följande kommer jag att redovisa huvuddragen i det försäkringsskydd som försäkringsbranschen har förklarat sig beredd att genomföra. Jag redovisar därefter de principer som bör gälla för ersättning över statsbudgeten.

3 Försäkringsskyddet

3.1 Nuvarande skydd

När Surteskredet inträffade år 1950, omfattade försäkringsskyddet vid naturolyckor endast åskslagsskador. Det utvidgades efter skredet till personlig lösegendom som skadas vid jordskred, jordras, bergras och jordbävning. I mitten av 1950-talet infördes stormskadeskyddet som omfattar lösegendom och byggnad. Skador på personlig lösegendom till följd av att vatten vid regn, snösmältning eller högvatten tränger ut ur avloppsbrunnar eller avloppsledning (baktrycksvatten) eller vid skyfall strömmar in i byggnad har senare inkluderats. Sedan början av 1970-talet ingår hagelskador i stormskadeskyddet. Vidare ersätts skador på byggnader till följd av jordskred, jordras och bergras liksom skador på lösegendom och byggnader till följd av laviner eller dammgenombrott.

Det nu beskrivna försäkringsskyddet gäller hem-, villa- och fritidshus-

försäkringarna. Motsvarande åtaganden har i allt väsentligt införts i fråga om företags-, affärs- och fastighetsförsäkringarna. Dessa omfattar dock inte skador genom jordskalv eller översvämningar och vidare är ersättningen vid jordskred, jordras, bergras, lavin och genombrott av dammbyggnad begränsad till 3 milj. kr. inom en och samma fastighet vid ett tillfälle. Som ett resultat av de kontakter räddningstjänstkommittén har haft med försäkringsbranschen har skyddet från den 1 januari 1981 utvidgats till att omfatta skador på tomt. Ersättningen är maximerad till ett eller, i något fall, två basbelopp. Skadan på tomten skall ha uppkommit till följd av jordskred, jordras och bergras.

Lantbruksförsäkringen kan innehålla ett skydd vid skador på bl. a. ekonomibyggnader, lantbruksinventarier, lantbruksprodukter och djur till följd av åkslag, storm, hagel, jordskred, jordras, bergras, lavin, jordskalv och genombrott av dammbyggnad. Om skadan har orsakats av åkslag, innefattar skyddet för lantbruksprodukter även obärgad gröda. Skogsförsäkringarna som är knutna till lantbruksförsäkringarna omfattar ett skydd för växande skog vid åkslag, storm, torka och svamp- eller insektsangrepp. Vid åkslag omfattar skyddet även skogsmark och skogsprodukter. För handelsträdgårdar finns en särskild försäkring som omfattar åkslag och storm. Skyddet vid storm omfattar dock inte växthus eller växter däri. Den egendom som skyddas är byggnad, trädgård, park, tomt, maskiner, varor m. m. För storm- och hagelskador på växthus och växter däri finns en tilläggsförsäkring. För de nu behandlade lantbruksförsäkringarna gäller vissa begränsningar.

Även inom ramen för motorförsäkringarnas vagnskadeförsäkring och båtförsäkringarnas sjöskadedel ersätts skador till följd av naturhändelser.

3.2 Räddningstjänstkommittén

Räddningstjänstkommittén har funnit att försäkringsskyddet är dåligt utvecklat på vissa områden. Detta gäller enligt kommittén framför allt vid översvämningar, men också vid vissa markskador och skador på växande skog. Vad gäller översvämningsskyddet är det enligt kommitténs mening bristfälligt eftersom det dels inte omfattar skador genom att hav, sjö eller vattendrag har svämmat över, dels inte omfattar byggnader och tomtmark, dels inte ingår i bl. a. fastighets-, företags-, affärs- och lantbruksförsäkringarna. I fråga om markskador har kommittén inte ansett det rimligt att ersättningen är begränsad till ett eller två basbelopp vid jordskred. Enligt kommitténs mening bör ersättningen i stället bestämmas med utgångspunkt i tomtens återanskaffningsvärde. Vidare bör det enligt kommittén vid jordskred finnas ett skydd för skador på växande skog, skogsmark och odlad mark.

Kommittén har haft överläggningar med försäkringsgivarna i syfte att få till stånd ett i princip heltäckande försäkringsskydd vid naturolyckor.

Försäkringsgivarna har under loppet av överläggningarna utarbetat ett förslag till ett obligatoriskt skydd inom ramen för hem-, villa-, fritidshus- och lantbruksförsäkringarna. Kostnaderna för skyddet föreslås bli fördelade på de berörda kundkategorierna enbart i proportion till försäkringsbelloppens storlek, dvs. delas "lika av alla".

Enligt förslaget skall skyddet utformas som ett obligatoriskt helvärdesskydd inom hem-, villa-, fritidshus- och lantbruksförsäkringarna. För de nya åtagandena föreslås gälla en självrisk av den storleksordning att den stimulerar försäkringstagarna till skadeförebyggande åtgärder inom sådana områden som är utsatta för återkommande skadehändelser. Självrisken anges t. ex. kunna vara 10% av skadan, dock lägst ett halvt basbelopp.

Vid översvämning till följd av skyfall, snösmältning samt stigande sjö och vattendrag skall enligt förslaget helvärdesskyddet avse byggnader, lös egendom och avbrottsförlust. Skyddet skall inte omfatta tomtmark eller annan mark med hänsyn till att inga skador av katastrofnatur kan uppstå på tomtmark vid översvämning.

Vid jordskred, jordras, bergras, lavin, jordskalv, vulkanutbrott och genombrott av vattendamm föreslås helvärdesskyddet gälla skador på byggnader, lös egendom och tomtmark samt innefatta ersättning för avbrottsförlust. Inget skydd föreslås för annan mark än tomtmark. Det till ett eller två basbelopp begränsade skyddet på skador på tomt vid jordskred ersätts alltså med ett helvärdesskydd.

Försäkringsgivarna har förklarat sig beredda att genomföra förslaget, om hinder inte möter i gällande lagstiftning. Räddningstjänstkommittén har ansett att förslaget bör genomföras.

I fråga om de grupper försäkringstagare som ryms inom ramen för affärs-, fastighets- och företagsförsäkringarna samt de kommunala försäkringarna har försäkringsgivarna förklarat att det stöter på svårigheter att försäkringsvägen anordna ett skydd vid översvännings- och markskador. Man är dock beredd att ytterligare överväga möjligheterna att anordna ett skydd för småföretagarna, bostadsrättsföreningarna och ideella föreningar samt kommunerna. När det gäller kommitténs önskemål om ett försäkringsskydd vid skador på odlad mark till följd av bl.a. jordskred har försäkringsgivarna inte varit beredda att tillmötesgå kommitténs önskemål.

Räddningstjänstkommittén har ansett att det är viktigt att försäkringsfrågan för småföretagarna, bostadsrättsföreningarna och de ideella föreningarna löses. Kommittén har dock inte funnit skäl att avvakta en sådan lösning innan utredningsförslaget lades fram.

Kommittén har framhållit att i de fall där det tidigare har varit aktuellt med ersättning från staten för skador på odlad mark till följd av jordskred har det rört sig om några enstaka, närmast udda fall. Mot bl.a. denna bakgrund har kommittén beslutat avstå från att ytterligare överväga förutläggningarna för ett försäkringsskydd vid skador på odlad mark.

3.3 Remissutfallet

Flertalet remissinstanser är positiva till det framlagda förslaget om utvidgat försäkringsskydd vid naturolyckor. Det anses tillfredsställande om flertalet ersättningsfrågor kan lösas utan att statsmedel behöver tas i anspråk. Det framhålls att för försäkringstagarna kommer premieb belastningen för det utvidgade skyddet att bli mycket ringa och att skadeförebyggande insatser torde stimuleras om frågorna löses inom försäkringsväsendets ram. Regleringen av ersättningsanspråken inom försäkringsorganen anses böra medföra den enhetlighet i behandlingen som har efterlysts. Vidare förutsätts att fortsatta överläggningar kommer till stånd för att lösa de försäkringstagares problem för vilka det inte har presenterats något förslag till försäkringslösning. När det gäller markskador genom översvämning finner någon remissinstans försäkringsgivarnas argumentation föga övertygande. De avgränsnings- och definitionsproblem som föreligger bör enligt denna remissinstans mening kunna lösas på detta område. En remissinstans anser att försäkringsskyddet bör göras heltäckande i den meningen att det skall omfatta även skador för vilka en annan part är ansvarig.

Näringsfrihetsombudsmannen (NO) avstyrker förslaget. NO:s främsta invändning gäller att ett avtal mellan försäkringsbolagen med innebörd att bolagen inte får ta hänsyn till riskskillnader torde stå i strid med den s. k. skälighetsprincipen i försäkringslagstiftningen (tidigare 282 § 2 mom. lagen (1948: 433) om försäkringsrörelse, numera 19 kap. 5 § försäkringsrörelselagen (1982: 713)). NO anser vidare det i sak tveksamt att slå ut kostnaden för en typ av skador som man på förhand vet nästan uteslutande drabbar försäkringstagare som bor i vissa kända områden på premierna för samtliga försäkringstagare i resp. försäkringsform. Även från de konkurrenssynpunkter som NO i sin verksamhet närmast har att beakta kan invändningar enligt NO resas mot förslaget. NO är kritisk till avtal av den typ som försäkringsbolagen avser att träffa, i vilka bolagen förbinder sig för vilken omfattning försäkringsskyddet skall ha i olika avseenden. Härigenom åstadkommer man en lösning när det gäller bolagens möjligheter att använda produktutvecklingen som konkurrensmedel. Genom avtalsbindningen i fråga om omfattningen och fördelningen av kostnaderna på samtliga försäkringstagare påverkas enligt NO också prisbildningen.

3.4 Överväganden

För egen del kan jag konstatera att de principer för ett utvidgat försäkringsskydd vid naturolyckor som försäkringsbolagen har enats om har tillstyrkts av alla remissinstanser utom NO. Jag delar uppfattningen att det är tillfredsställande om flertalet ersättningsfrågor kan lösas inom försäkringsväsendets ram. Till skillnad från vad som nu gäller kommer försäk-

ringslösningen att innebära att enskilda som har drabbats av skador kommer att få ersättning genom en välutvecklad organisation för skadereglering. Enligt min mening leder denna lösning till ett mera tillfredsställande resultat för den enskilde skadelidande. Jag kan vidare ansluta mig till kommitténs uppfattning att det är rimligare att kostnaderna för skadorna bärs av fastighetsägarna än av staten. Som kommittén framhåller träffar kostnaderna vid en försäkringslösning rätt kollektiv. Jag kan vidare dela kommitténs bedömning att de premiehöjningar som kan komma att bli följden om förslaget genomförs måste i sammanhanget anses som små.

Enligt kommitténs uppfattning framstår det som naturligt att se försäkringarnas naturskadeåtagande som en pakettlösning, varvid det är uppenbart att samtliga försäkringstagare löper risk att träffas av i varje fall någon form av naturskada. Det måste enligt kommittén anses rimligt att alla betalar lika mycket för det som ingår i paketet. Kommittén tillägger att man vid all försäkringsverksamhet alltid torde få räkna med en viss schablonisering vid premiesättningen.

Jag kan i allt väsentligt dela de synpunkter som kommittén framför. Jag grundar min bedömning särskilt på att försäkringsinspektionen som har att bevaka de försäkringsrättsliga principerna inte har haft något att erinra mot det förslag om utvidgat generellt försäkringsskydd i fråga om naturolyckor som företrädare för försäkringsbranschen förklarat sig vara beredda att genomföra. Av betydelse för denna bedömning är att utvidgningen, som jag nyss har nämnt, leder till endast marginella premiehöjningar.

Enligt min mening finns det alltså varken från försäkringsrättslig eller allmän synpunkt något hinder mot att införa ett generellt försäkringsskydd i de aktuella försäkringarna.

Vad därefter gäller konkurrenssynpunkterna är det enligt min mening väsentligt att peka på, vilket räddningstjänstkommittén också gör, att förslaget tillgodoser ett mycket angeläget socialt ändamål. Visserligen står det var och en fritt att bestämma om han skall ha en försäkring över huvud taget. I praktiken har emellertid flertalet fastighetsägare försäkring. Om försäkringsskyddet inte blir heltäckande, finns det en påtaglig risk att den enskilde, sedan en naturolycka väl har inträffat, visar sig inte ha något skydd i sin försäkring. Detta kan inte anses godtagbart. Jag återkommer till frågan om ersättning bör utgå från staten till enskild som av någon anledning har underlåtit att försäkra sig. Jag kan understryka att även om omfattningen av försäkringsavtalet enligt förslaget skall vara enhetligt i de aktuella försäkringarna så kommer premiesättningen i övrigt att bestämmas av varje bolag för sig.

I sammanhanget kan erinras om att ingripanden med stöd av den s. k. missbruksbestämmelsen i 2 § konkurrenslagen (1982:729) inte sker i det fall ett konkurrensbegränsande beteende stämmer överens med riktlinjer som statsmakterna har antagit för ett visst område. Beteendet kan ju då inte sägas vara otillbörligt från allmän synpunkt, något som bestämmelsen kräver.

Enligt min uppfattning är den aktuella överenskommelsen om skyddets omfattning starkt motiverad ur bl. a. social synvinkel. De invändningar som kan riktas från konkurrenssynpunkt bör därför i detta fall få stå tillbaka. Utvecklingen på området måste dock givetvis följas bl. a. i syfte att hindra uppkomsten av konkurrensbegränsningar som inte direkt betingas av särregleringen. Jag erinrar vidare om vad förarbetena (prop. 1981/82: 165, s. 187) till konkurrenslagen innehåller på denna punkt. Föredraganden anförde där att man måste ställa speciella krav för att ett konkurrensbegränsande förfarande skall kunna anses motiverat på grund av dess anknytning till en s. k. särreglering. Dit hör i princip att de konkurrensbegränsande effekterna av särregleringen kan sägas vara nödvändiga och med avsikt förbundna med denna eller en ofrånkomlig följd därav. Det är därvid bl. a. fråga om vad som inte sträcker sig utöver direkta eller avsedda följder. Om förfarandet går längre än så kan missbruksbestämmelsen vinna tillämpning.

Under beredningen har förnyade överläggningar ägt rum med företrädare för försäkringsbranschen. Dessa har bekräftat att branschen står fast vid de utfästelser som gjordes gentemot räddningstjänstkommittén och är beredd att fr. o. m. den 1 januari 1984 tillhandahålla ett försäkringsskydd av den omfattning som jag har redogjort för.

Jag ställer mig alltså bakom den föreslagna försäkringslösningen.

4 Ersättning från staten

Det utvidgade skyddet kommer inte att täcka alla skador till följd av naturolyckor. Svenska försäkringsbolags riksförbund framhåller dock i sitt remissyttrande att det pågår ett arbete inom försäkringsbranschen med syfte att erbjuda försäkringsskydd för de kategorier som inte omfattas av det planerade skyddet. I avvaktan på detta arbete finner jag i likhet med räddningstjänstkommittén att staten bör göra en prövning från fall till fall om ersättning skall utgå. Medel för detta får antingen begäras särskilt av riksdagen eller tas från anslaget Oförutsedda utgifter, varvid en redovisning till riksdagen får göras i efterhand. Prövningen av ersättningsfrågan bör i huvudsak ske efter de principer som jag redovisar i det följande.

4.1 Skadehändelserna

Som räddningstjänstkommittén har framhållit måste det föreligga en viss typ av skadehändelse för att staten skall träda in.

Räddningstjänstkommittén anser att rättviseskäl talar för att det inte bör ställas krav på en viss omfattning av en händelse för att staten skall hjälpa de skadelidande. Den enskilde bör enligt kommittén ges samma skydd vare sig det är han ensam eller det är flera som har drabbats av skadan. Vid

bedömningen av om den enskilde skall få ekonomiskt stöd bör enligt kommitténs mening avseende endast fästas vid skadornas betydelse för honom.

Kommittén anser att det inte är lämpligt att använda begreppet naturkatastrof för de händelser som det här rör sig om eller som en gemensam beteckning på dessa händelser. I stället anser kommittén att naturolyckor kan vara en lämplig samlande beteckning på händelserna. Kommittén beskriver naturolyckor som rena naturföreteelser. Den egentliga grundläggande orsaken till skadorna skall således vara en företeelse som i sig inte kan grunda skadeståndsrättsligt ansvar för någon. Händelsen får enligt kommitténs mening inte heller vara alltför vanlig eller ha ett långsamt odramatiskt förlopp. Kommittén anser att de händelser som bör komma i fråga är åsknedslag, jordskred, jordras, bergras och laviner, jordskalv, stormar och hagel, översvämningar och snötryck (snöoväder). Enligt kommitténs mening kan det inte helt uteslutas att det i framtiden kan inträffa andra typer av olyckor som bör hänföras till naturolyckor. Kommittén anser dock att riskerna för detta är små.

Remissinstanserna har inte haft någon erinran mot räddningstjänstkommitténs bedömning i fråga om skadehändelserna.

Även jag kan ansluta mig till uppfattningen att skadornas betydelse för den enskilde skall ha avgörande betydelse för om han skall kunna få ekonomiskt stöd. Som kommittén föreslår är begreppet naturolyckor en lämplig beteckning på de aktuella händelserna. Enligt min mening är kommitténs beskrivning av begreppet naturolyckor ändamålsenlig. Det skall således vara fråga om rena naturföreteelser som inte är vanliga eller har ett långsamt odramatiskt förlopp.

4.2 Skadorna

Räddningstjänstkommittén anser att det saknas anledning att i detta sammanhang beakta personskador eftersom det redan finns ekonomiskt skydd vid sådana skador. Det skydd för skador som är aktuellt gäller skyddet för egendomsskador. Sådan skada kan vara en fysisk försämring av egendomen eller att den har gått förlorad. Som en följdskada bör enligt kommitténs mening inkomstförlust eller intrång i näringsverksamhet, s. k. ävbrottsförlust, ersättas.

Remissinstanserna lämnar kommitténs förslag utan erinran.

Som räddningstjänstkommittén framhåller finns det ett väl utvecklat ekonomiskt skydd för personskador. Något behov av särskild ersättning för sådana skador torde såvitt nu kan bedömas inte föreligga. Jag kan därför i princip ansluta mig till kommitténs uppfattning att skyddet bör omfatta egendomsskador.

4.3 De skadelidande

Ersättning från naturkatastrofanslaget utgår i första hand till enskilda skadelidande. När det rör sig om småföretag har ersättning utgått också till företag som har drivits i bolags- eller föreningsform. Vad gäller juridiska personer i övrigt har i vissa fall ideella föreningar och bostadsrättsföreningar fått ersättning från anslaget. Vid några enstaka tillfällen har ersättning utgått till kommuner som har drabbats av skador.

Räddningstjänstkommittén anser att syftet med ett skydd vid naturolyckor i främsta rummet bör vara att tillgodose enskilda skadelidande i deras egenskap av privatpersoner. Om en rörelse eller annan näringsverksamhet har betydelse för försörjningen av de personer som äger verksamheten, bör enligt kommitténs mening en sådan också komma i fråga. Verksamheten bör dock till en väsentlig del bygga på en personlig arbetsinsats av dessa personer. Det bör enligt kommittén sakna betydelse om verksamheten bedrivs som enskild firma eller i bolagsform. Som exempel på verksamhet som bör skyddas anger kommittén hantverkare, mindre butiksägare och jordbrukare. Det är enligt kommitténs uppfattning nödvändigt att skyddet får en sådan utformning att det täcker bostadsrättsföreningar och andra sammanslutningar som mot en kapitalinsats tillhandahåller bostäder. Kommittén anser det naturligt att samhället sörjer för att allmännyttiga ideella föreningar skyddas vid naturolyckor. Enligt kommitténs uppfattning bör frågan om staten skall lämna ett ekonomiskt stöd till en kommun som har drabbats av naturskador bedömas från fall till fall på samma sätt som har skett hittills.

Remissinstanserna är genomgående positiva till kommitténs förslag. Från flera håll framförs dock önskemål om utvidgning av det föreslagna försäkringsskyddet. Dessa remissinstanser anser att skyddet skall omfatta skadelidande som t. ex. företag, ekonomiska föreningar och ägare av hyreshus.

Jag delar räddningstjänstkommitténs syn på frågan om vilka skadelidande som bör omfattas av ett skydd i den nu aktuella ordningen. Utgångspunkten bör vara att det i främsta rummet är enskilda skadelidande som skall tillgodoses. Mot denna bakgrund är det enligt min mening naturligt om en viss verksamhet som bygger på en personlig insats från den skadelidandes sida och som har väsentlig betydelse för hans försörjning skall omfattas av skyddet.

4.4 Avgränsningsfrågor

Vad först gäller avgränsningen mot det försäkringsbara området ansluter jag mig till räddningstjänstkommitténs och flertalet remissinstansers uppfattning, nämligen att ersättning inte skall utgå för skador som det går att försäkra. Det kan emellertid som konsumentverket framhåller förekomma

fall där underlåtenheten att teckna eller vidmakthålla en försäkring som omfattar naturolyckor kan vara ursäktlig. Möjligheten för regeringen att ge ersättning i ett sådant fall bör därför inte helt uteslutas. Det bör dock strykas under att skälen för ersättning måste vara mycket starka.

Vid sidan av försäkringsskyddet och den statliga ersättningen från fall till fall finns speciella ersättningssystem, nämligen skördeskadeskyddet, rennäringens katastrofskadeskydd, ersättning vid vissa skador som orsakas av rovdjur och vilt samt statligt stöd vid skada på fiskeredskap.

Skördeskadeskyddet innebär att jordbrukare får, efter avdrag av viss självrisk, ersättning som svarar mot skördeförlusten beräknad utifrån bl. a. företagets areal av olika grödor och den för det aktuella skördeområdet bestämda avvikelser från normal hektarskörd. Skyddet omfattar alla allmänt odlade grödor med undantag av främst trädgårdsväxter och vissa ärtväxter. Ersättningarna för inträffade skador betalas ur en särskild skördeskadefond. Av medelstillskottet till denna fond svarar staten för två tredjedelar och jordbrukarna själva för en tredjedel. I den i augusti 1983 upprättade departementspromemorian (Ds Jo 1983: 8) Skördeskadeförsäkring redovisas förutsättningarna för att skapa ett individuellt försäkringssystem. Förslaget i promemorian bereds inom regeringskansliet.

Rennäringens katastrofskadeskydd har i första hand en skadeförebyggande karaktär. Vid en katastrofsituation utgår bidrag till utfodring, transporter och andra skadeförebyggande åtgärder. Individuell ersättning utgår också för inträffade skador. De medel som ställs till katastrofskyddets förfogande administreras av samefonden.

Ersättning för skador på tamdjur utgår till följd av angrepp av björn, varg, järv, lo eller örn. Fråga om ersättning prövas av länsstyrelserna i Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län för skada inom resp. län och av naturvårdsverket för skada i landet i övrigt.

För skada på gröda eller på trädgårdssodling orsakad av älg, kronvilt eller dovvilt utgår ersättning till jordbruksföretag eller företag för yrkesmässig odling av trädgårdsväxter. Ersättning utgår endast till den del skadan överstiger en för företaget beräknad självrisk. För varje älg, kronvilt och dovvilt som fålls betalas en avgift som går till en särskild viltskadefond i varje län. Länsstyrelsen prövar frågor om ersättning.

Staten betalar bidrag till yrkesfiskare som till följd av storm har drabbats av skador på fasta fiskeredskap, dvs. lax- och ålgarn. Som ett komplement till bidragen kan de skadelidande även få lån. Fiskeristyrelsen handlägger frågor om bidrag och lån.

Räddningstjänstkommittén anser att skador på grödor inom den del av växtodlingen som omfattas av befintliga ersättningssystem även i framtiden skall ersättas inom ramen för dessa system. När det gäller skördeskadorna på grödor inom den del av växtodlingen som i dag inte omfattas av skördeskadeskyddet, måste målsättningen enligt kommitténs mening vara

att skördeskador skall ersättas på ett likartat sätt oavsett vilka typer av grödor som har träffats.

Kommittén anser att det saknas anledning att i den ordning det nu är fråga om beakta skador som har drabbat rennäringsen. Inte heller fasta fiskeredskap bör enligt kommittén beaktas som skadeobjekt i förevarande ordning.

Remissinstanserna är i huvudsak positiva till räddningstjänstkommitténs förslag.

För egen del anser jag att skador som faller inom ramen för de speciella ersättningssystemen bör ersättas enligt dessa. Vad gäller skador på grödor anser jag efter samråd med chefen för jordbruksdepartementet att frågan om ersättning vid sådan skada bör prövas sedan pågående arbete rörande skördeskadestyddets utformning har slutförts. De möjligheter till ersättning av statsmedel som hittills har funnits vid skada på trädgårdsgrödor bör därför behållas t. v. Detta innebär att riktlinjerna för det nuvarande naturkatastrofanslaget bör tillämpas vid sådana skador. Medel får som jag tidigare har anfört begäras särskilt av riksdagen eller tas från anslaget Oförutsedda utgifter. Beträffande skador på växthus och liknande installationer anser jag till skillnad från kommittén att de bör ersättas på liknande sätt som jordbrukets byggnader, dvs. de bör kunna försäkras. Enligt uppgift finns redan särskilda försäkringsformer för den aktuella verksamheten. Vad jag nu har anfört innebär att jag – efter samråd med chefen för jordbruksdepartementet – förordar att utbetalningarna från anslaget Bidrag vid förlust på grund av naturkatastrof m. m. under nionde huvudtiteln upphör vid utgången av år 1983 och att anslaget slopas fr. o. m. nästa budgetår.

Vad gäller de naturolyckor som liksom hittills skall kunna ersättas från fall till fall bör det arbete som pågår inom försäkringsbranschen i syfte att ytterligare utvidga möjligheterna att erbjuda försäkringsskydd för naturolyckor också på sikt medföra ett minskat behov av statliga medel. Något permanent statligt ersättningssystem behöver därför inte byggas upp.

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna de principer för ersättning för skador till följd av naturolyckor som jag har förordat.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.

Bilaga 1

Sammanfattning av betänkandet (Ds Kn 1982:1) Ersättning
för skador på grund av naturolyckor

Kommitténs uppgift har enligt direktiven varit att utreda frågan om ersättning för skador på grund av naturkatastrofer.

Ersättning från staten för sådana skador betalas f.n. från naturkatastrofanslaget enligt principer som har godkänts av 1960 och 1967 års riksdagar. I en del fall som t.ex. vid Tuveskredet har även förekommit att ersättning betalats på grundval av andra principer efter särskilda beslut av riksdagen. Erfarenheterna från handläggningen av ersättningsfrågorna har aktualiserat en översyn av ersättningsprinciperna.

Enligt föredragande statsrådet är det naturligt att skador som uppkommer vid naturkatastrofer, så långt det är möjligt med hänsyn till försäkringsmässiga synpunkter, ersätts inom ramen för försäkringsskyddet. Kommitténs arbete bör därför bedrivas i nära samarbete med försäkringsbranschen, framhålls det i direktiven.

Kommittén har genomfört utredningsarbetet enligt följande uppläggning, vilken uppläggning i stort sett har följts också i dispositionen av delbetänkandet. Sedan fakta om och erfarenheter av nuvarande regler i Sverige och i vissa andra länder för ersättning till de skadedrabbade vid naturhändelser har sammanställts har kommitténs första uppgift varit att söka avgränsa kretsen av skadehändelser, skador och skadelidande som bör behandlas här, dvs. bör omfattas av ett skydd i förevarande ordning. I det sammanhanget har kommittén sökt åstadkomma en lämplig avgränsning mot de naturskador som kan ersättas inom ramen för vissa särskilda ersättningssystem. Ett speciellt problem har därvid omfattningen av ett framtida reformerat skördeskadeskydd erbjudit. Härfter har behandlats frågan om ett mera heltäckande försäkringsskydd. Kommittén har i denna fråga haft överläggningar med de privata försäkringsgivarna. Med hänsyn till resultatet av dessa överläggningar har kommittén slutligen

haft att ta ställning till i vad mån det i framtiden är påkallat med något stöd från samhällets sida till dem som har drabbats av naturskador och hur detta stöd i så fall bör utformas.

Vid avgränsningen av kretsen av skadehändelser, skador och skadelidande har kommittén uppfattat sitt uppdrag vara att avgränsa ett område på vilket de skadelidande bör vara berättigade till ersättning enligt permanenta enhetliga regler. Kommittén har därvid ansett att utgångspunkten bör vara vad samhället - bortsett från försäkringskyddet - skulle kunna tänka sig att ersätta i detta sammanhang.

Vad angår skadehändelserna har kommittén funnit att det inte bör ställas krav på en viss omfattning av en händelse för att samhället skall hjälpa de skadelidande. Vikt bör i stället tillmätas skadornas betydelse för den enskilde drabbade. I stället för att avgränsa skadehändelserna genom en definition av begreppet naturkatastrof - som för tankarna till händelser av stor omfattning - har kommittén därför funnit en lämpligare utgångspunkt vara att ställa samman ett antal konkreta fall där ersättning kan diskuteras.

En genomgång har gett kommittén anledning att diskutera följande typer händelser:

- åskslag;
- jordskred, jordras, bergras och laviner;
- jordskalv;
- stormar och hagel;
- översvämningar och dammgenombrott;
- erosion;
- snötryck (snöoväder);
- isskruvning;
- frost (tjäle);
- torka och fukt;
- svamp-, bakterie-, växt-, sjukdoms-, insekts- eller djurangrepp;

- explosioner;
- påsegling av broar;
- oljeutsläpp eller utsläpp av andra skadliga ämnen i vatt-
net, i luften eller på marken.

Kommittén har sedan uppställt vissa kriterier med stöd av vilka en del av dessa händelser har kunnat uteslutas.

Ett sådant kriterium har varit att endast händelser som är rena naturföreteelser bör komma i fråga, dvs. den egentliga grundläggande orsaken till skadorna skall vara en företeelse som inte kan grunda skadeståndsrättsligt ansvar för någon. På grund härav har händelser såsom dammgenombrott, explosioner, påsegling av broar och oljeutsläpp eller utsläpp av andra skadliga ämnen i vattnet, i luften eller på marken i de fall sådana händelser kan sägas vara den grundläggande orsaken till skadorna uteslutits. Andra kriterier som kommittén har funnit anledning uppställa har varit att händelserna inte får vara mycket vanliga eller ha ett långsamt odramatiskt förlopp. Till följd härav har händelser som isskrivning, erosion och tjällossning uteslutits.

Skadeorsaker som frost, torka, fukt och svamp-, bakterie-, växt-, sjukdoms-, insekts- eller djurangrepp har kommittén bedömt sakna praktisk betydelse i andra sammanhang än vid skador på växtodlingens grödor. I fråga om sådana skador som till stor del ersätts inom ramen för skördeskadeskyddet har kommittén gjort den bedömningen att de i framtiden i sin helhet bör hänföras till detta skydd. I avvaktan på att det sker en prövning om detta är tekniskt möjligt att åstadkomma har kommittén funnit den smidigaste lösningen vara att de skador på växtodlingens grödor som i dag inte omfattas av skördeskadeskyddet - i enlighet med nuvarande praxis - i mån av behov får ersättas från naturkatastrofanslaget, vilket anslag alltså tills vidare bör behållas för denna typ av skador.

Sammanfattningsvis har kommittén funnit att det finns anledning räkna med följande skadehändelser:

- åskslag;
- jordskred, jordras, bergras och laviner;
- jordskalv;
- stormar och hagel;
- översvämningar;
- snötryck (snöoväder)

Som en lämplig samlande beteckning på dessa händelser föreslår kommittén naturolyckor. I denna beteckning får anses ligga såväl att det skall röra sig om en ren naturhändelse som att denna händelse inte får vara alltför vanlig eller ha ett långsamt odramatiskt förlopp. Beteckningen innebär inte någon begränsning till endast händelser av större omfattning. I betänkandets titel återfinns denna beteckning.

Kommittén föreslår att det skydd som skall ges i förevarande ordning får omfatta alla sådana skador som enligt skadeståndslagen (1972:207) benämns sakskador eller egendomskador, dvs. skador som innebär en fysisk försämring av fast eller lös egendom, som består i att sådan egendom har gått förlorad eller följdskador till skador av detta slag i form av inkomstförlust eller intrång i näringsverksamhet.

Skyddet föreslås vidare i första hand omfatta skador som har drabbat enskilda personer antingen i deras egenskap av privatpersoner eller som rörelseidkare. Det är därvid endast rörelseverksamhet eller annan näringsverksamhet som har betydelse för ägarnas försörjning och tillika till en väsentlig del bygger på en personlig arbetsinsats av dessa som enligt kommitténs uppfattning bör komma i fråga. Skyddet kommer därmed att omfatta småföretagare såsom exempelvis hantverkare och mindre butiksägare. Till denna kategori hör också jordbrukare.

I fråga om rörelseverksamhet eller näringsverksamhet av nu angett slag bör det sakna betydelse om verksamheten bedrivs

som enskild firma eller i bolagsform. Detta innebär således att skyddet kan komma att omfatta även juridiska personer.

För att alla boendeformer som är förenade med en kapitalinsats skall behandlas lika har kommittén också funnit att bostadsrättsföreningar och liknande sammanslutningar bör komma i fråga. Ideella föreningar som fullgör allmännyttiga ändamål bör också skyddas.

Vid överläggningarna med försäkringsgivarna har kommittén haft som målsättning att få till stånd ett i princip heltäckande försäkringsskydd på det område som kommittén enligt vad nu har redogjorts för här avgränsat. Vid en jämförelse mellan det nuvarande försäkringsskyddet och de skador som faller inom området har kommittén till en början kunnat konstatera att försäkringsåtagandena vid naturskador i stort har inriktats på just de händelser, den typ av skador och bl.a. de kategorier skadelidande som är aktuella i detta sammanhang. Kommittén har dock bedömt försäkringsskyddet vara dåligt utvecklat på vissa områden. Framför allt har detta gällt översvämningar. Här har samhället i betydande omfattning fått gå in och ersätta de skadelidande.

Från kommittén sida har framhållits att det översvämningsskydd som erbjuds i försäkringarna är bristfälligt genom att det dels inte omfattar skada genom att hav, sjö eller vattendrag har svämmat över, dels inte omfattar byggnad och tomt och dels inte gäller i bl.a. fastighets-, företags-, affärs- och lantbruksförsäkringarna.

Försäkringsgivarna har utarbetat ett förslag till ett obligatoriskt skydd vid översvämningsskador omfattande alla försäkringstagare som har hem-, villa-, fritidshus- och lantbruksförsäkringarna - dvs. huvudsakligen de försäkringsformer som gäller för privatpersoner - vilket förslag försäkringsgivarna, om hinder ej möter i gällande lagstiftning, har förklarat sig beredda att genomföra. Av förslaget framgår

att skyddet för de berörda kategorierna försäkringstagare skall utformas som ett helvärdesskydd avseende byggnader, lös egendom och avbrottsförlust och omfatta översvämningar till följd av skyfall, snösmältning samt stigande sjö och vattendrag.

Enligt kommitténs önskemål har försäkringsgivarna under nyss angivna förhållanden vidare förklarat sig beredda att för samma kategorier försäkringstagare införa ett obligatoriskt helvärdesskydd vid skador på tomt till följd av jordskred och liknande händelser.

För de nya åtaganden som blir aktuella föreslås det att kostnaderna delas "lika av alla", dvs. att tilläggspremien bestäms utan att det görs någon individuell riskbedömning.

Vid kontakter med försäkringsinspektionen och konsumentverket har framkommit att dessa myndigheter med hänsyn till de intressen de har att bevaka inte har haft något att erinra mot förslaget. Försäkringsinspektionen har tvärtom förklarat att man ställer sig positiv till detta.

Förslaget har även diskuterats under hand med företrädare för näringsfrihetsombudsmannen mot bakgrund av att försäkringsbolagen har förklarat att de avser att träffa ett avtal rörande innehållet i detta. Därvid har ifrågasatts om inte ett sådant avtal - med hänsyn till att det innebär att det inte får ske någon individuell riskbedömning vid premiesättningen - kommer att medföra en sådan konkurrensbegränsning med skadlig verkan som avses i 5 § andra stycket lagen (1953:603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet (konkurrensbegränsningslagen).

Kommittén har emellertid gjort den bedömningen att samhällets intresse att det anordnas ett försäkringsskydd på det här området måste anses väga tyngre än samhällets intresse att i detta fall upprätthålla en fri konkurrens. Kommittén har därvid tagit fasta på att förslaget innebär ett tillmötesgående av ett i direktiven direkt uttalat önskemål från regeringens sida om ett försäkringsskydd på detta område och att

det tillgodoser ett mycket angeläget socialt ändamål. Sett både ur samhällets och den skadelidandes synpunkt måste det vidare anses innebära en smidigare lösning att skadorna kommer att omfattas av försäkringsskyddet än om staten skall svara för ersättningen. Det är också rimligare att kostnaderna för de berörda skadorna bärs av fastighetsägarna än av samhället (skattebetalarna). Konkurrensbegränsningslagen bör därför enligt kommitténs uppfattning inte få lägga hinder i vägen för genomförandet av förslaget. Frågan bör i sista hand underställas riksdagens prövning.

Mot den nu redovisade bakgrunden finns det således anledning räkna med att försäkringsskyddet i framtiden i stort sett kommer att vara heltäckande för enskilda som drabbas. Det är i huvudsak endast vid översvämningsskador som drabbar småföretagare, bostadsrättsföreningar och ideella föreningar som det ännu inte har lagts fram något förslag till en försäkringslösning. Försäkringsgivarna har dock förklarat sig beredda att ytterligare överväga en sådan lösning, som av närmast tekniska skäl hittills inte har varit möjlig att åstadkomma.

Kommittén har redan med hänsyn till de omedelbart förestående utvidgningarna av försäkringsskyddet bedömt de skador som inte kommer att omfattas av försäkringsskyddet vara så få att det inför möjligheten av att sådana skador inträffar varken är nödvändigt eller ens rimligt att bygga upp något permanent statligt ersättningsystem. Ersättningsfrågorna kan för skador av detta slag lösas från fall till fall i samma extraordinära ordning som hittills har skett. Kommittén har således ansett att den uppnådda överenskommelsen med försäkringsgivarna ger möjligheter att bereda de skadelidande en godtagbar ersättning i det stora flertalet av de nu aktuella skadefallen.

Mot denna bakgrund har kommittén därför beslutat att inte lägga fram något förslag till ett permanent statligt ersättningsystem.

Bilaga 2

Sammanställning av remissyttranden över räddningstjänstkommitténs betänkande (Kn 1982:1) Ersättning för skador på grund av naturolyckor

1 Remissinstanser

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av försäkringsinspektionen, kammarkollegiet, statskontoret, riksrevisionsverket, näringsfrihetsombudsmannen, konsumentverket, länsstyrelserna i Stockholms, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Alvsborgs, Kopparbergs, Västernorrlands och Västerbottens län, Svenska kommunförbundet, Sveriges industriförbund, Sveriges hantverks- och industriorganisation - Familjeföretagen, Lantbrukarnas riksförbund, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Folk-sam, Centralorganisationen SACO/SR, Landsorganisationen i Sverige, Trädgårdsnäringsens riksförbund, Sveriges fastighetsägareförbund och Sveriges villaägareförbund.

2 Förslaget i stort

Räddningstjänstkommittén har haft överläggningar med försäkringsgivarna för att i enlighet med kommitténs direktiv få till stånd ett i princip heltäckande försäkringsskydd. Resultatet av överläggningarna innebär enligt kommittén sådana utvidgningar av försäkringsskyddet att de skador som inte kommer att omfattas av skyddet bedöms vara så få att det varken är nödvändigt eller ens rimligt att bygga upp något permanent statligt ersättningssystem. Ersättningsfrågorna kan enligt kommitténs mening för skador av detta slag lösas från fall till fall i samma extraordinära ordning som hittills har skett.

Remissinstanserna ansluter sig med något enstaka undantag till kommitténs allmänna bedömningar. De invändningar som framförs redovisas i det följande.

3 Avgränsningsfrågor

3.1 Skadehändelserna

Kommittén anser att naturolyckor är en lämplig samlande beteckning på de händelser som bör omfattas av ett skydd för de skadelidande. De händelser som avses är åskslag, jordskred, jordras, bergras och laviner, jordskalv, stormar och hagel, översvämningar samt snötryck (snöoväder). Enligt kommittén kan det inte helt uteslutas att det i framtiden kan inträffa andra typer av händelser än dessa. Kommittén anser dock att riskerna för detta är små.

Remissinstanserna lämnar kommitténs förslag i fråga om avgränsningen av skadehändelserna utan erinran.

3.2 Skadorna

Med hänsyn till det ekonomiska skydd som vid personskador ges i annan ordning anser kommittén att det saknas anledning att i detta sammanhang beakta sådana skador. Skydd bör enligt kommitténs mening ges vid saksador eller egendomsskador, dvs. skador som innebär en fysisk försämring av fast eller lös egendom eller som består i att sådan egendom har gått förlorad. Som följskada till en sakskada bör enligt kommittén avbrottsförlust ersättas. Härmed avses inkomstförlust eller intrång i näringsverksamhet.

Aven i fråga om avgränsningen av skadorna lämnas kommitténs förslag utan erinran.

3.3 De skadelidande

Enligt kommitténs mening bör syftet med det skydd som tillskapas i främsta rummet vara att tillgodose enskilda skadelidande, dvs. fysiska personer. Sådan rörelseverksamhet eller annan näringsverksamhet som har betydelse för försörjningen av de personer som äger verksamheten och som bygger på en personlig arbetsinsats av dessa personer bör enligt kommittén också kunna komma i fråga. Det bör därvid sakna betydelse om verksamheten

bedrivs som enskild firma eller i bolagsform. Vidare anser kommittén att bostadsrättsföreningar och vissa ideella föreningar skall omfattas av skyddet. Vad gäller kommuner bör enligt kommitténs mening frågan om ersättning från staten bedömas från fall till fall. Detsamma bör enligt kommittén gälla för vissa typer av indirekta skadeverkningar till följd av naturolycka.

Remissinstanserna är genomgående positiva till kommitténs förslag. Från flera håll framförs önskemål om utvidgning av försäkringsskyddet till även andra skadelidande än de nu föreslagna.

Riksrevisionsverket förutsätter att fortsätta överläggningar kommer till stånd för att lösa problemen för de kategorier försäkringstagare, bl.a. företag och bostadsrättsföreningar, för vilka något förslag till lösning inte presenteras. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län framhåller önskvärdheten i att kommittén medverkar till att försäkringsskyddet utvidgas till att omfatta översvämningsskador m.m. som kan drabba småföretagare, bostadsrättsföreningar och ideella föreningar, dvs. sådant som p.g.a. tekniska hinder inte har kommit att omfattas av det utökade försäkringsskyddet. Länsstyrelsen i Alvsborgs län förutsätter att försäkringsskyddet utvidgas till att omfatta även småföretagare, bostadsrättsföreningar och ideella föreningar. Länsstyrelsen i Västerbottens län förutsätter också att försäkringsgivarnas uttalade avsikter att ytterligare överväga lösningar i vissa avseenden fullföljs. Lantbrukarnas riksförbund (LRF) uttalar sig bestämt mot uteslutningar av vissa skadelidandes rätt till ersättning. Enligt förbundets uppfattning bör ersättning utgå oberoende av såväl en verksamhets storlek som dess juridiska form. LRF avstyrker alltså räddningstjänstkommitténs förslag beträffande vilka skadelidande som skall kunna få ersättning. Om förslaget trots allt skulle komma att genomföras vill LRF understryka att det inte kan vara motiverat att utesluta ekonomiska föreningar från ersättningsrätt samtidigt som man vill ge ideella föreningar och bostadsrättsföreningar sådan rätt. Svenska försäkringsbolags riksförbund framhåller att beträffande de kategorier som inte omfattas av skissen till utvidgade åtaganden och som kommittén har funnit angelägna att uppmärksamma när det gäller skyddet för översvämningsskador - småföretagare, bostadsrättsföreningar och ideella föreningar - pågår inom branschen ett

arbete att söka lösa de problem som uppkommer. Även Folksam uppger att man arbetar vidare med att undersöka om ett utvidgat försäkringsskydd för naturskador kan erbjudas också andra kategorier skadelidande. Trädgårdsnäringens riksförbund finner de principer som föreslås gälla för att enskilda personer eller rörelseidkare skall kunna komma i åtnjutande av det föreslagna försäkringsskyddet väl avvägda. Det gäller bl.a. kommitténs uppfattning att det bör sakna betydelse om verksamheten bedrivs som enskild firma eller i bolagsform. Det grundläggande bör enligt riksförbundets mening vara att rörelseverksamheten har betydelse för ägarnas försörjning och till en väsentlig del bygger på en personlig arbetsinsats. Riksförbundet anser att naturkatastrofanlagsbestämmelserna är mycket restriktiva vad gäller juridiska personer och därför upplevs som orättvisa. Sveriges fastighetsägareförbund betonar angelägenheten av att också ägare av hyreshus kommer att omfattas av obligatoriskt skydd mot översvämningsskador.

3.4 Andra ersättningssystem

Räddningstjänstkommittén anser att skador på grödor inom den del av växtodlingen som omfattas av skörde-skadeskyddet inte skall behöva beaktas i detta sammanhang. När det gäller skador på grödor som inte omfattas av skörde-skadeskyddet, anser kommittén att målsättningen måste vara att skörde-skador skall ersättas på ett likartat sätt oavsett vilka typer av gröda. Denna målsättning kan enligt kommittén endast uppnås om skörde-skadeskyddet utvidgas till att omfatta samtliga grödor inom växtodlingen. I avvaktan på detta bör enligt kommitténs mening naturkatastrofanlaget behållas för denna typ av skador. Motsvarande syn har kommittén i fråga om skador på växthus. Vidare anser kommittén att det i detta sammanhang inte finns anledning att beakta skador som har drabbat rennärings- eller fasta fiskeredskap.

Remissinstanserna instämmer i huvudsak i räddningstjänstkommitténs förslag i fråga om avgränsningen mot andra ersättningssystem. Länsstyrelsen i Kristianstads län anser att det är helt

riktigt som kommittén påpekar att skördeskadorna skall ersättas på ett likartat sätt oavsett vilka typer av grödor som har drabbats. Länsstyrelsen instämmer i princip i kommitténs förslag att skördeskadeskyddet bör utvidgas. Nuvarande skördeskadesystem kan enligt länsstyrelsen starkt kritiseras och det synes angeläget att få fram ett bättre system. Länsstyrelsen i Malmöhus län framhåller att erfarenheterna av de snöoväder och de förluster för trädgårdsnäringen på grund av översvämningar som drabbade länet år 1979 resp. år 1980 pekar på behovet av ett förbättrat skördeskadeskydd som även bör omfatta trädgårdsnäringen. Enligt länsstyrelsens mening torde det emellertid vara mycket svårt att åstadkomma ett skördeskadeskydd som täcker alla typer av grödor. Möjligheter till särskilda stödåtgärder i samband med naturolyckor bör enligt länsstyrelsen därför finnas även framdeles.

Några remissinstanser anser emellertid att skyddet vid skador på odlingar inte blir tillfredsställande. Lantbrukarnas riksförbund (LRF) konstaterar att kommitténs avgränsning mot skördeskadeskyddet är behäftad med betydande osäkerhet och att en stor mängd skador i förhållande till det nuvarande skördeskadeskyddet kommer att falla utanför. Enligt LRF är det f.n. en öppen fråga i vilken mån skördeskadeskyddet kan komma att utvidgas. Det synes i varje fall enligt LRF:s uppfattning inte lämpligt att det utvidgas till att gälla såväl alla grödor i jordbruk och trädgårdsbruk som anläggningar i trädgårdsbruk. Om skördeskadeskyddet byggs ut med individuella lån och bidrag, bör enligt LRF:s mening i vart fall ärter och böner kunna infogas i systemet, men i övrigt bör andra vägar prövas, t.ex. särskilda försäkringar. Enligt LRF skulle, i och med att skadeorsaksdefinitionen utvidgats från att gälla endast naturkatastrofer till naturolyckor, antalet skadefall utanför skördeskadeskyddet bli mycket omfattande, större ju mera begränsat skördeskadeskyddet fortsätter att vara. Att hänvisa alla dessa ersättningskrav till naturkatastrofanslaget med dess speciella administration och sociala begränsningar, bl.a. inkomst- och förmögenhetsprövning, finner LRF orimligt. Trädgårdsnäringens riksförbund framhåller att konsekvensen av att undanta vissa skadeorsaker från det föreslagna försäkringskyddet och låta dessa regleras genom naturkatastrofanslaget blir

att det för bl.a. trädgårdsföretagen kommer att gälla betydligt strängare principer, bl.a. en mycket hård inkomstprövning, små möjligheter för juridiska personer att få bidrag osv. Om växtodlingens grödor skall undantas måste därför enligt riksförbundets mening reglerna för att få bidrag från naturkatastrofanslaget med det snaraste ses över. Riksförbundet uppger att de nuvarande reglerna upplevs som mycket orättvisa då det har visat sig att odlare med betydande hjälpbehov helt lämnas utanför på grund av en snäv inkomstgräns.

4 Försäkringsskyddet

Räddningstjänstkommittén har haft överläggningar med försäkringsgivarna i syfte att få till stånd ett i princip heltäckande försäkringsskydd vid naturskador. Kommittén har bedömt bristerna i försäkringsskyddet vara påtagliga vid översvämningar och vid markskador m.m.

Försäkringsgivarna har förklarat sig beredda att genomföra ett obligatoriskt skydd i hem-, villa-, fritidshus- och lantbruksförsäkringarna. Skyddet skall utformas som ett helvärdesskydd och omfatta översvämningar till följd av skyfall, snösmältning samt stigande sjö och vattendrag. Även vid jordskred, jordras, bergras, laviner, jordskalv, vulkanutbrott och genombrott av vattendamm skall försäkringsskyddet gälla. Kommittén anser att den föreslagna utvidgningen av försäkringsskyddet bör genomföras.

Kommittén har ansett det viktigt att det utvidgade försäkringsskyddet vid översvämningsskador också kommer att gälla försäkringstagare inom ramen för affärs-, fastighets- och företagsförsäkringarna. Av dessa är det enligt kommitténs mening ur social synpunkt särskilt angeläget att småföretagare, bostadsrättsföreningar och ideella föreningar skyddas. Försäkringsgivarna har förklarat att det stöter på svårigheter att försäkringsvägen skydda dessa försäkringstagare men att man är beredd att ytterligare överväga möjligheterna att lösa frågan. Kommittén har ansett att den inte bör avvakta en sådan lösning innan betänkandet lades fram.

Flertalet remissinstanser är positiva till kommitténs förslag. Försäkringsinspektionen har inte något att erinra mot den principöverenskommelse som kommittén har träffat med företrädare för försäkringsbranschen om utvidgat generellt försäkringsåtagande i fråga om naturolyckor i vissa fall. Statskontoret har inget att invända mot att frågan om ersättning för skador på grund av naturolyckor regleras i form av ett obligatoriskt försäkrings-skydd för försäkringstagare som har hem-, villa-, fritidshus- eller lantbruksförsäkringar. Det är enligt statskontorets mening tvärtom tillfredsställande om flertalet ersättningsfrågor kan lösas utan att statsmedel behöver tas i anspråk. Statskontoret framhåller att för försäkringstagarna kommer premiebelastningen för det vidgade skyddet att bli mycket ringa. Skadeförebyggande insatser torde enligt statskontoret också stimuleras om frågorna löses inom försäkringsväsendets rām. Riksrevisionsverket anser att kommittén i huvudsak har presenterat ett ändamålsenligt förslag om hur ersättningen för skador på grund av naturolyckor bör regleras. Om försäkringsgivarna utvidgar omfattningen av de vanligaste försäkringsformerna bör detta enligt verkets mening avsevärt minska statens roll vid regleringen av de aktuella ersättningsanspråken. Riksrevisionsverket anser att regleringen av ersättningsanspråken inom de professionella försäkringsorganen bör medföra den enhetlighet i behandlingen som har efterlysts. Verket förutsätter att fortsatta överläggningar kommer till stånd för att lösa de försäkringstagares problem för vilka det inte presenteras något förslag till försäkringslösning. Liknande synpunkter framförs av andra remissinstanser.

Näringsfrihetsombudsmannen (NO) däremot framför vissa betänkligheter mot kommitténs förslag. NO:s främsta invändning gäller att ett avtal mellan försäkringsbolagen med innebörd att bolagen inte får ta hänsyn till riskskillnader torde stå i strid med den s.k. skälighetsprincipen i 282 § 2 mom. lagen om försäkringsrörelse. Enligt detta lagrum skall premiesättningen vara skäligt avvägd med hänsyn till den risk som försäkringen är avsedd att täcka, nödiga omkostnader för försäkringen samt omständigheterna i övrigt. I förarbetena till lagen anförs bl.a. att tillämpning av skälighetsprincipen förutsätter en uppdelning av försäkringsbeståndet i riskgrupper. I betänkandet berörs förvånande nog inte denna problematik.

Förutom invändningen i denna del vad gäller förslaget överensstämmelse med gällande lagstiftning anser NO det i sak tveksamt att slå ut kostnaden för en typ av skador som man på förhand vet nästan uteslutande drabbar försäkringstagare som bor i vissa kända områden på premierna för samtliga försäkringstagare i resp. försäkringsform. NO anser också att kommittén söker bagatellisera den kostnadsökning som blir följderna för försäkringstagarna. I tider då stigande premier och sjunkande reallöner gör att åtskilliga privatpersoner överväger om man skall ha något försäkringsskydd framstår den extra premieökningen inte alls så obetydlig som kommittén vill ge intryck av. En ytterligare invändning av mera allmän natur gäller att den utformning förslaget fått tar bort en stor del av incitamentet att inte lägga ett hus på dålig grund.

NO slutsats av det ovan sagda är att det förslag som kommittén ställt sig bakom inte uppfyller vad som sägs i direktiven om att en försäkringslösning skall bygga på försäkringsmässiga synpunkter. NO kan inte finna annat än att förslaget genomförande skulle innebära ett klart avsteg från en för försäkringsverksamhet grundläggande och lagfäst princip. Att öppna fältet för en mer eller mindre godtycklig riskfördelning och premiesättning skulle vara en farlig väg att beträda. NO måste redan på denna grund bestämt avstyrka förslaget.

Även från de konkurrenssynpunkter som NO i sin verksamhet närmast har att beakta kan invändningar resas mot förslaget. NO är kritisk till avtal av den typ som försäkringsbolagen avser att träffa, i vilka bolagen binder sig för vilken omfattning försäkringsskyddet skall ha i olika avseenden. Härigenom åstadkommer man en lösning när det gäller bolagens möjligheter att använda produktutvecklingen som konkurrensmedel. En förändring av produkten förutsätter samförstånd mellan samtliga bolag. Resultatet blir troligen en sämre produkt än om bolagen i konkurrens med varandra får utforma detaljerna i de paktetförsäkringar som här är aktuella. Det finns alltså en risk för att effektiviteten i försäkringsbranschen hämmas om bolagen träffar ett avtal av det slag som de uppgivit är en förutsättning för förslaget. Genom

avtalsbindningen i fråga om omfattningen och fördelning av kostnaderna på samtliga försäkringstagare påverkas också prisbildningen.

När det gäller premiesättningen i övrigt har företrädare för bolagen inför NO förklarat, i likhet med vad som anförs i betänkandet, att varje bolag skall ha full frihet att bestämma storleken av behövliga premiehöjningar. I och för sig synes redan en viss samstämmighet mellan bolagen beträffande behovet av premiehöjning ha uppnåtts genom den premiekalkyl som presenterats av FSAB.

NO ser det som väsentligt att varje bolag självständigt kalkylerar och fattar beslut om premierna för de försäkringar de erbjuder försäkringstagarna och härvid givetvis även för samtliga de moment som ingår i de paketförsäkringar som här är aktuella. Sammanfattningsvis anser NO att det finns så många invändningar mot det förslag till utökat försäkringsskydd vid naturskador som kommittén ställt sig bakom att denna lösning på problemet inte bör väljas.

I princip har NO dock inget att invända mot att man från statsmakternas sida genom kontakter med försäkringsbolagen söker åstadkomma ett så heltäckande försäkringsskydd som möjligt vid naturskador. Det i sammanhanget väsentliga är att det skapas en möjlighet för försäkringstagarna att skaffa sig ett försäkringsskydd som täcker tänkbara skador. NO instämmer härvid i kommitténs ståndpunkt att det inte finns anledning för samhället att ersätta skador som det har funnits möjlighet att försäkra sig mot. Den närmare utformningen av det försäkringsskydd som behövs för att tillgodose framförda önskemål från kommitténs sida bör överlätas på varje bolag. Att följderna kan bli vissa variationer i produktutformningen ser inte NO som någon nackdel. Premiesättningen bör givetvis ske enligt vedertagna principer som står i överensstämmelse med skälighetsprincipen.

Lantbrukarnas riksförbund (LRF) understryker vikten av att förslaget genomförs och framhåller att de generella försäkringsåtagandena för samtliga försäkringsbolag och samtliga berörda försäkringar måste utökas till att gälla skador genom naturolyckor och ej enbart naturkatastrofskador. LRF har ej haft möjlighet att göra någon bedömning av behovet av ett sådant utökat försäkrings-

skydd även i affärs-, fastighets- och företagsförsäkringar men vill uttala att det synes märkligt om ej samma skyddsbehov skulle föreligga för dessa försäkringsområden.

När det gäller markskador genom översvämningar innebär försäkringsgivarnas förslag att inget skydd skall finnas för vare sig tomtmark eller annan mark. Anledningarna härtill är dels att det inte bedöms att några skador av katastrofnatur kan uppstå på tomtmark och att eventuella skador är svårbedömbara, t.ex. att det kan vara svårt att skilja mellan "rännilar" och "bortspolning", dels att det beträffande lantbruksmark skulle uppstå en oklar gränsdragning mellan markskador och skördeskador. LRF finner försäkringsgivarnas argumentation här föga övertygande. Motsvarande avgränsnings- och definitionsproblem torde föreligga och har lösts på tillfredsställande sätt när det gäller försäkringar för t.ex. byggnader och andra sakförsäkringar. Argumentet om gränsdragningen gentemot skördeskadeskyddet synes likaså ohållbart, eftersom detta skydd endast gäller skador på grödor och då det dessutom borde vara enkelt att införa en regel att det som ej täcks av skördeskadeskyddet skall täckas av naturskademomentet i försäkringarna. Det i lantbruksförsäkringen ingående skyddet för snötrycksskador är enligt LRF:s mening otillräckligt. Det torde också förekomma en hel del andra skador på grund av olyckor, som ej täcks av det nuvarande eller det föreslagna försäkringsskyddet.

Sveriges villaägareförbund motsätter sig inte att behovet av skydd mot skador sker i form av ett för alla försäkringstagare obligatoriskt försäkringsskydd i stället för genom ett statligt ersättningssystem. Förbundet anser emellertid att detta försäkringsskydd bör göras i princip heltäckande och avse även skador för vilka annan part är ansvarig. I sådana fall bör enligt förbundets mening försäkringsgivaren ha regressrätt gentemot den ansvarige.

5 Kvarstående ersättningsfrågor

Räddningstjänstkommittén har funnit att det i framtiden saknas anledning att samhället ens till någon del ersätter skador som det har funnits möjlighet att försäkra sig mot.

För det fåtal skadefall på naturskadeområdet där det även i framtiden kan föreligga behov av ersättning från staten, är det enligt kommitténs uppfattning inte nödvändigt eller ens rimligt att bygga upp något permanent statligt ersättningssystem. Ersättningsfrågorna får enligt kommittén i sådana fall lösas efter en bedömning från fall till fall på samma extraordinära sätt som hittills har skett. Kommittén lägger därför inte fram något förslag till ett permanent statligt ersättningssystem.

Av remissinstanserna är konsumentverket/KO negativt till kommitténs ståndpunkt att det saknas anledning att sanhället ens till någon del ersätter skador som det har funnits möjligheter att försäkra sig mot. Verket anser att ett så generellt undantag från möjligheterna att ens från fall till fall få ersättning av staten vid allvarigare naturolyckor inte kan accepteras från konsumentsynpunkt. Verkets skäl för detta är följande.

Naturolyckor kan i vissa fall få en sådan omfattning att de ger mycket stora, ibland katastrofala konsekvenser för en enskild person och hans familj. I praktiken kan den enskilde som drabbats av en allvarigare naturolycka sakna möjligheter att skaffa sig en ny likvärdig bostad och i vissa fall utkomst för sig och sin familj i det fall skadan inte kan täckas genom försäkringar. Att den skadelidande inte skaffat sig ett försäkringsskydd kan ha olika orsaker. En orsak kan vara att den skadelidande underlåtit att teckna en försäkring som i och för sig skulle täcka skadan. En annan kan vara att det helt enkelt inte varit möjligt för honom att teckna försäkring. Särskilt i det fallet då den enskilde vägrats försäkring och det sålunda inte varit möjligt för honom att få försäkring som täcker den uppkomna skadan ter sig det generella undantag som kommittén föreslagit, som särskilt betänkligt. Verket anser emellertid, att det även i det fallet då det i och för sig skulle ha varit möjligt för den skadelidande att teckna försäkring, men där den skadelidande av okunnighet eller försumelse inte utnyttjat denna möjlighet, kan finnas situationer då en tillämpning av det generella undantag som kommittén föreslagit kan te sig stötande.

Kommitténs förslag om ett undantag för skador som kunnat försäkras

bygger, anser verket, på förutsättningar som inte bekräftas av de erfarenheter verket vunnit på detta område. Kommittén har bedömt att den konsumentupplysningsverksamhet om olika försäkringsformer och vad dessa omfattar, som bedrivs av försäkringsbolagen och i massmedia är så betydande att ingen längre behöver sväva i okunnighet om vilka försäkringar han behöver för att skydda sin egendom. Risken för underförsäkring har även, uttalar kommittén, minskat påtagligt genom de ärliga uppräknings av försäkringsbeloppen som försäkringsbolagen vidtar. Kommittén har även framhållit att den nyligen tillkomna konsumentförsäkringslagen (1980:38) förutsätter en ökad information till konsumenterna om olika försäkringar.

Konsumentverket har i sin verksamhet erfarit att det är svårt att informera om försäkringar. Detta beror bl.a. på att försäkringar skall minska eller eliminera risker som konsumenten har ingen eller ringa erfarenhet av att bedöma. Den information som i dag lämnas i försäkringsfrågor riktas väsentligen till personer som anmält intresse för ett visst försäkringsbolags utbud av försäkringar. Bortsett från kommersiella annonser och enstaka inslag i massmedia lämnas det i dag inte någon allmän upplysning om försäkringar till de grupper som närmast berörs av de frågor kommittén övervägt, dvs. fastighetsägare. Det finns, menar verket, mot denna bakgrund situationer, där underlåtenheten att teckna eller vidmakthålla en försäkring som omfattar naturolyckor, kan te sig ursäktlig. Riskerna för att konsumenterna kommer att stå utan försäkringsskydd vid naturolyckor bör således inte underskattas.

Även länsstyrelsen i Västernorrlands län anser att möjligheten även fortsättningsvis bör föreligga att staten i särskilda fall kan pröva ersättningsanspråk i samband med olyckor där någon enskild av olika skäl saknar försäkringsskydd.

Remissinstanserna har ingen erinran mot att kommittén har beslutat sig för att inte lägga fram något förslag till ett permanent statligt ersättningssystem.

