

Arbetsgruppen för översvämningsskador

Helsingfors 2006

Arbetsgruppen för översvämningsskador

Helsingfors 2006

Till jord- och skogsbruksministeriet

Jord- och skogsbruksministeriet tillsatte 28.1.2005 en arbetsgrupp för att bereda en reform av bestämmelserna om ersättningar för skador av exceptionella översvämningar. Arbetsgruppen antog namnet arbetsgruppen för översvämningsskador. Arbetsgruppen sammanträdde 34 gånger.

Målet för arbetsgruppens arbete var att revidera lagstiftningen om ersättning för skador som orsakas av exceptionella översvämningar så, att behandlingen av ersättningsansökningar för översvämningsskador blir enklare och snabbare än nu och grunderna för skadeersättning är entydiga. Arbetsgruppen hade i uppgift att klarlägga alternativa metoder för ersättande av översvämningsskador och revideringsbehoven i lagstiftningen. Förslagen till eventuella ändringar i lagstiftningen skulle om möjligt utarbetas i form av en regeringsproposition. Arbetsgruppens arbete skulle slutföras senast den 31 mars 2006.

I sitt beredningsarbete skulle arbetsgruppen fästa särskild vikt vid

- försäkringsbolagens möjlighet att ersätta översvämningsskador,
- möjligheten att använda fonder för ersättning av översvämningsskador,
- det inbördes förhållandet mellan bestämmelserna om översvämningsskador och skördeskador,
- förfarandena för ersättning för översvämningsskador i de övriga EU-länderna, samt
- förslagen i slutrapporten för storöversvämningsskador i de övriga EU-länderna (arbetsgruppspromemoria JSM 2003:6).

Till ordförande för arbetsgruppen utsågs vattenförvaltningsdirektör Kai Kaatra från jord- och skogsbruksministeriet och till medlemmar budgetråd Kati Suihkonen från finansministeriet, förvaltningsråd Timo Tolvi och överinspektör Veli-Pekka Reskola från jord- och skogsbruksministeriet, förvaltningsråd Kaisa Leena Välipirtti från kommunikationsministeriet, överingenjör Anja Leinonen från miljöministeriet, överingenjör Markku Ollila från Finlands miljöcentral, överinspektör Tarja Savea-Nukala från Västra Finlands miljöcentral och jurist Ulla Hurmeranta från Finlands Kommunförbund. Till arbetsgruppens permanenta sakkunniga utnämndes skadeförsäkringsdirektör Hannu Iljäs från Finska Försäkringsbolagens Centralförbund och överarkitekt Raija Seppänen från jord- och skogsbruksministeriet. Arbetsgruppens sekreterare har varit regeringssekreterare Katri Valjakka från jord- och skogsbruksministeriet samt fram till 14.2.2006 äldre regeringssekreterare Maiju Tuominen från jord- och skogsbruksministeriet. Arbetsgruppen kompletterades 19.5.2005 när överinspektör Noora Gullstén från social- och hälsovårdsministeriet utnämndes till arbetsgruppens medlem. Efter att Tarja Savea-Nukala blev föräldraledig har hon vikarierats av överingenjör Martti Kujanpää från Västra Finlands miljöcentral. Jurist Pekka Kemppainen och forskare Outi Pennanen från jord- och skogsbruksministeriet har bistått arbetsgruppen i dess arbete.

Arbetsgruppen har hört följande sakkunniga: överinspektör Mirja Eskola från jordbruksavdelning vid jord- och skogsbruksministeriet, vattenöverinspektör Minna Hanski från avdelningen för landsbygd och naturtillgångar vid jord- och skogsbruksministeriet, överinspektör Marja Hilska-Aaltonen från skogsavdelningen vid jord- och skogsbruksministeriet, överinspektör Sauli Härkönen från fiske- och viltavdelningen vid jord- och skogsbruksministeriet, överarkitekt Anne Jarva från markanvändningsavdelningen vid miljöministeriet, specialforskare Kirsti Jylhä från Meteorologiska institutet, forskarprofessor Kimmo Kahma från Havsforskningsinstitutet, regeringsråd Veikko Kantola från finansmarknadsavdelningen vid finansministeriet, bostadsråd Riitta Kimari från bostads- och byggnadsavdelningen vid miljöministeriet, ledande jurist Helena Kinnunen från Finlands fastighetsförbund, specialforskare Jarmo Koistinen från Meteorologiska institutet, regeringsråd Esko Koskinen från räddningsavdelningen vid inrikesministeriet, divisionschef Timo Laitinen från Statskontoret, jurist Pirkka-Petri Lebedeff från Finlands Kommunförbund, lagstiftningsråd Antti Leinonen från lagberedningsavdelningen vid justitieministeriet, kommundirektör Gösta Lundström från Vörå kommun, expert Jukka Luokkamäki från Finlands näringslivs centralförbund, direktör Irene Luukkonen från Konsumenternas försäkringsbyrå, budgetråd Pekka Pelkonen från budgetsavdelningen vid finansministeriet, verkställande direktör Rauno Piippo från Vatten- och avloppsverksföreningen, organisationssekreterare Juha Saarimäki från Finlands egnahemsförbund rf, vattenförvaltningsråd Jaakko Sierla från avdelningen för landsbygd och naturtillgångar vid jord- och skogsbruksministeriet, linjedirektör Marja-Liisa Taipale från Statskontoret, vatten- och avloppsingenjör Saijariina Toivikko från Vatten- och avloppsverksföreningen, direktör Markku Tornberg från Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter, direktör Rauno Vanhanen från Företagarna i Finland samt ledande hydrolog Bertel Vehviläinen från Finlands miljöcentral.

Arbetsgruppen anser, att det är viktigt att fästa uppmärksamheten vid att extrema fenomen i väderleks- och vattenförhållandena förefaller att bli vanligare. Under de senas-

te åren har plötsliga översvämningar uppstått till följd av t.ex. exceptionellt kraftiga regn. Mycket kraftiga regn har orsakat översvämningsskador framförallt på byggnader exempelvis i Nyland, Tavastland, Norra Savolax, Österbotten och Lappland. De har medfört skador också i tätbebyggelser som inte ligger inom verkningsområdet för vattendrag som svämmar över. Även exceptionella höjningar av havsvattenståndet har medfört avsevärda skador. Det är motiverat att utveckla hanteringen av översvämningsskador och ersättningssystemet för översvämningsskador med beaktande av de olika faktorer som leder till översvämningar i hela landet.

Arbetsgruppen har i enlighet med sitt uppdrag utrett möjligheten att använda fonder som står utanför statsbudgeten vid ersättandet av översvämningsskador, försäkringsbolagens möjligheter att ersätta översvämningsskador, det inbördes förhållandet mellan bestämmelserna om översvämningsskador och skördeskador samt förfarandena för ersättning för översvämningsskador i andra länderna. Arbetsgruppen har också granskat olika alternativ till förfaringsätt vid ersättandet av översvämningsskador. På basis av utredningen har arbetsgruppen kommit fram till att föreslå att ersättningar för översvämningsskador på byggnader och i dem befintligt lösöre skall ordnas genom att en översvämningförsäkring ansluts till brandförsäkringarna för fastigheter.

Arbetsgruppen föreslår, att lagen om ersättande av skador som förorsakats av exceptionella översvämningar upphävs och att en ny lag om översvämningförsäkring samtidigt stiftas. Arbetsgruppen har utarbetat en inledande skiss till innehållet i och uppbyggnaden av lagen om översvämningförsäkring. Lagen föreslås att ha en bestämd giltighetstid, t.ex. 8 – 12 år, varefter försäkringsbolagen beräknas ha tillräckligt statistikunderlag och tillräcklig erfarenhet för att kunna försäkra riskerna för exceptionella översvämningar. Således skall försäkringsmarkanden enligt förslaget regleras i lagstiftningen endast så länge som det anses nödvändigt för att få till stånd ett tillräckligt försäkringsskydd och en adekvat försäkringsmarknad. Arbetsgruppen anser att det är mest ändamålsenligt att fortsätta beredningen av en regeringsproposition om den nya lagen om översvämningförsäkring som tjänsteuppdrag i samarbete mellan social- och hälsovårdsministeriet och jord- och skogsbruksministeriet.

Översvämningförsäkringen skall omfatta skador som orsakas av de i lagen definierade exceptionella översvämningarna i vattendrag, och därutöver skador som beror på att havsvattenståndet höjs i exceptionell grad, på exceptionellt kraftiga regn samt på översvämningar i diken och andra fåror som är mindre än vattendrag. Ersättningar för översvämningsskador skall alltså enligt förslaget betalas mer täckande än enligt det gällande statliga ersättningssystemet. Kretsen ersättningsberättigade är följaktligen också större.

Fördelarna med ett ersättningssystem som bottnar i försäkring är den snabba ersättningsbehandlingen samt det enkla och klara förfarandet. Ersättandet av översvämningsskador från försäkringar minskar statens utgifter och behovet av resurser för uppgifter i anknytning till ersättandet av översvämningsskadorna. En användning av försäkring är motiverad också av det skälet, att ersättandet av översvämningsskador inte kan anses falla inom kärnområdet för de statliga uppgifter, som skall bekostas med skattemedel. Ett försäkringsbaserat system kan också antas öka fastighetsägarnas riskmedvetenhet och ansvarstagande i beredskapen mot översvämningar.

Arbetsgruppen föreslår vidare att lagen om skördeskador och lagen om enskilda vägar ändras. Arbetsgruppen anser, att det med tanke på enhetligheten i ersättningssystemet och enkelheten i förfarandet är ändamålsenligt att flytta bestämmelserna om översvämningsskador på trädgårdsprodukter och bärgad skörd till lagen om skördeskador. På samma sätt är det ändamålsenligt att flytta bestämmelsen om översvämningsskador på enskilda vägar med tillhörande anläggningar och anordningar till lagen om en-

skilda vägar, som redan nu innehåller bestämmelser om statsbidrag till enskilda vägar. Eftersom vägförvaltningen har sakkunskap i väghållningsfrågor och erfarenhet som utbetalare av statsbidrag anser arbetsgruppen, att uppgifterna i anknytning till ersättandet av översvämningsskador på enskilda vägar mest ändamålsenligt sköts av vägdistrikten.

Översvämningsskador på växande skogsbestånd, vilkas ersättande inte enligt förslaget ingår i den föreslagna försäkringsmodellen eller ovan nämnda lagar, skall ersättas enbart från skogsförsäkringen, som redan nu täcker dessa skador.

Arbetsgruppen finner, att det är viktigt att fortsätta att utveckla beredskapen och skyddet mot översvämningar när ersättningssystemet för översvämningsskador revideras. För att säkerställa en tillräcklig finansiering föreslår arbetsgruppen att den inbesparing som upplösningen av statens ersättningssystem medför, styrs till utvecklandet av hanteringen av översvämningsskador.

Arbetsgruppens betänkande är enhälligt.

Efter att arbetsgruppen nu har slutfört sitt arbete, överlämnar arbetsgruppen högaktningfullt sin promemoria till jord- och skogsbruksministeriet.

Helsingfors den 18 maj 2006

Kai Kaatra

Kati Suihkonen

Timo Tolvi

Kaisa Leena Välipirtti

Anja Leinonen

Veli-Pekka Reskola

Markku Ollila

Martti Kujanpää

Ulla Hurmeranta

Noora Gullstén

Hannu Ijäs

Raija Seppänen

Katri Valjakka

Sammandrag

Jord- och skogsbruksministeriet tillsatte 28.1.2005 en arbetsgrupp för att bereda en reform av bestämmelserna om ersättningar för skador av exceptionella översvämningar. Arbetsgruppen antog namnet arbetsgruppen för översvämningsskador.

Målet för arbetsgruppens arbete var att revidera lagstiftningen om ersättning för skador som orsakas av exceptionella översvämningar så, att behandlingen av ersättningsansökningar för översvämningsskador blir enklare och snabbare än nu och grunderna för skadeersättning entydiga. Därtill hade arbetsgruppen i uppgift att klarlägga alternativa metoder för ersättande av översvämningsskador och revideringsbehoven i lagstiftningen.

Arbetsgruppen har utrett möjligheten att använda fonder som står utanför statsbudgeten vid ersättandet av översvämningsskador, försäkringsbolagens möjligheter att ersätta översvämningsskador, det inbördes förhållandet mellan bestämmelserna om översvämningsskador och skördeskador samt förfarandena för ersättning för översvämningsskador i andra länderna. Arbetsgruppen har också granskat olika alternativ till förfaringsätt vid ersättandet av översvämningsskador. På basis av utredningen har arbetsgruppen kommit fram till att föreslå att ersättningar för översvämningsskador på byggnader och i dem befintligt lösöre skall ordnas genom att en översvämningförsäkring ansluts till brandförsäkringarna för fastigheter.

Arbetsgruppen föreslår att lagen om ersättande av skador som förorsakats av exceptionella översvämningar upphävs och att en ny lag om översvämningförsäkring samtidigt stiftas. Arbetsgruppen har utarbetat en inledande skiss till innehållet i och uppbyggnaden av lagen om översvämningförsäkring. Lagen föreslås ha en bestämd giltighetstid, t.ex. 8–12 år, varefter försäkringsbolagen beräknas ha tillräckligt statistikunderlag och tillräcklig erfarenhet för att kunna försäkra riskerna för exceptionella översvämningar. Således skall försäkringsmarkanden enligt förslaget regleras i lagstiftningen endast så länge som det anses nödvändigt för att få till stånd ett tillräckligt försäkringsskydd och en adekvat försäkringsmarknad.

Utöver skador som orsakas av i lagen definierade exceptionella översvämningar i vattendrag, skall översvämningförsäkringen täcka skador som beror på att havsvattenståndet höjs exceptionellt, på exceptionellt kraftiga regn samt på översvämningar i diken och andra fåror som är mindre än vattendrag. Ersättningar för översvämningsskador skall alltså enligt förslaget betalas mer täckande än enligt det gällande statliga ersättningssystemet och kretsen ersättningsberättigade är större.

Arbetsgruppen föreslår vidare att lagen om skördeskador och lagen om enskilda vägar ändras. Arbetsgruppen anser, att det med tanke på enhetligheten i ersättningssystemet och enkelheten i förfarandet är ändamålsenligt att flytta bestämmelserna om översvämningsskador på trädgårdsprodukter och bärgad skörd till lagen om skördeskador. På samma sätt är det ändamålsenligt att flytta bestämmelsen om översvämningsskador på enskilda vägar med tillhörande anläggningar och anordningar till lagen om enskilda vägar, som redan nu innehåller bestämmelser om statsbidrag till enskilda vägar.

Översvämningsskador på växande skogsbestånd, vilkas ersättande inte enligt förslaget ingår i den föreslagna försäkringsmodellen eller ovan nämnda lagar, skall ersättas enbart från skogsförsäkringen, som redan nu täcker dessa skador.

Arbetsgruppen finner, att det är viktigt att fortsätta att utveckla översvämningsskyddet och översvämningsskyddet när ersättningssystemet för översvämningsskador

revideras. För att säkerställa en tillräcklig finansiering föreslår arbetsgruppen att den inbesparing som upplösningen av statens ersättningssystem medför, styrs till utvecklandet av hanteringen av översvämningsrisker.

Innehåll

1	Inledning	11
2	Översvämningar och översvämningsskador	11
2.1	Översvämningar	11
2.2	Skador av översvämningar	13
3.	Gällande ersättningssystem	14
3.1	Lagen om ersättande av skador som förorsakats av exceptionella översvämningar	14
3.1.1	Skador som ersätts	14
3.1.2	Ersättningsberättigade	15
3.1.3	Ersättningsförfarandet	16
3.1.4	Resurser som behövs för ersättandet av översvämningsskador	17
3.2	Lagen om ersättande av skördeskador	19
3.3	Försäkring mot översvämningsskador	20
4	Översvämningarnas exceptionella karaktär	21
4.1	Översvämningar i vattendrag	21
4.2	Exceptionell höjning av havsvattenståndet	22
4.3	Störtregn	23
4.4	Klimatförändringens inverkan på översvämningarna	24
5	Beredskap mot översvämningsskador	26
5.1	Planering av markanvändningen och byggandet. Reglering och styrning	26
5.1.1	Allmänt om lagstiftningen	26
5.1.2	Tillämpningen av bestämmelserna i riktning mot översvämningssberedskap	28
5.1.3	De regionala miljöcentralernas styrning av markanvändningen och byggandet i riktning mot översvämningssberedskap	30
5.2	Den som påbörjar ett byggprojekt	30
5.3	Fastighetsägare	31
5.4	Kommunerna	31
5.5	Staten	32
5.5.1	Högvattenreglering	33
5.5.2	Det operativa översvämningsskyddet	33
5.5.3	Resurser som behövs för högvattenreglering och översvämningsskydd	34
5.6	Europeiska unionen	34
6	Bedömning av den gällande lagstiftningen om översvämningsskador	35
6.1	Definitioner	35
6.2	Behandlingen av ersättningsärenden	36
6.3	Skador som ersätts och bedömningen av dem	37
6.4	Ersättningsberättigade	37
7	Ersättning av översvämningsskador i Europa	38
7.1	Sverige	38
7.2	Norge	38
7.3	Danmark	39
7.4	Tyskland	39
7.5	Storbritannien	40
7.6	Frankrike	40
7.7	Spanien	41
7.8	Belgien	41
7.9	Schweiz	42
7.10	Europeiska unionens solidaritetsfond	42

8 Alternativen i revideringen av lagstiftningen	43
8.1 Möjligheten att använda fonder	43
8.1.1 Statens bostadsfond.....	43
8.1.2 Gårdsbrukets utvecklingsfond	44
8.1.3 Brandskyddsfonden.....	44
8.1.4 Om förutsättningarna för inrättandet av en ny fond	45
8.1.5 Slutsatser	45
8.2 En reviderad myndighetsbehandling av översvämningsskador.....	46
8.2.1 Alternativa myndigheter i den reviderade myndighetsbehandlingen	46
8.2.2 Förfarandet i den reviderade myndighetsbehandlingen	47
8.2.3 Fördelar och nackdelar med den reviderade myndighetsbehandlingen	47
8.3 Att delvis ersätta statens ersättningssystem med ett försäkringssystem.....	48
8.3.1 En delvis upplösning av statens ersättningssystem	48
8.3.2 Utvecklandet av försäkringssystemet med hjälp av lagstiftningen.....	49
8.3.3 Fördelar och nackdelar med att delvis upplösa statens ersättningssystem och komplettera det med ett försäkringssystem	50
9 Arbetsgruppens förslag	52
9.1 Ändringar i lagstiftningen	52
9.1.1 Lagen om översvämningförsäkringar	52
9.1.2 Lagen om ersättande av skördeskador.....	56
9.1.3 Lagen om enskilda vägar	57
9.1.4 Konsekvenserna av ändringarna i lagstiftningen.....	57
9.2 Övriga förslag	60
9.2.1 Utvecklandet av hanteringen av översvämningsskador	60
9.2.2 Fördelningen av kostnaderna för översvämningsskyddet.....	60
BILAGA 1 Förslag till innehållet i och uppbyggnaden av lagen om översvämningförsäkring	61
BILAGA 2 Förslag till ändring av lagen om försäkringsavtal	65
BILAGA 3 Förslag till ändring av lagen om ersättande av skördeskador	66
BILAGA 4 Förslag till ändring av lagen om enskilda vägar	67

1 Inledning

Lagen om ersättande av skador som förorsakats av exceptionella översvämningar (284/1983), nedan lagen om ersättande av översvämningsskador, trädde i kraft 1.4.1983. Innan lagen om ersättande av översvämningsskador trädde i kraft ersattes skador av exceptionella översvämningar på basis av statsrådets beslut i enskilda fall, med anslag som riksdagen beviljat för detta ändamål i statsbudgeten. Målet med lagen om ersättande av översvämningsskador var att förenhetliga ersättningspraxis och göra behandlingen snabbare. I lagen fastställs, att en ersättning till viss del för skador av översvämningar i vattendrag betalas med statsmedel, när översvämningen skall anses exceptionellt stor.

Före 1991 finansierades ersättningarna för skador av översvämningar i tilläggsbudgeten. 1991 ändrades lagen om ersättande av översvämningsskador så, att i statsbudgeten årligen intas ett fast reservationsanslag om fem miljoner mark, dvs. cirka 841 000 euro, för utbetalningen av översvämningsskador. Detta i lag fastställda reservationsanslag har dock inte räckt till utbetalningen av ersättningar t.ex. 2001, 2004 och 2005, då betalningen av ersättningar för översvämningsskador har kunnat ske endast med hjälp av en tilläggsbudget. Vid tillämpningen av lagstiftningen om översvämningsskador har lagbestämmelsernas tolkningsbarhet, den långsamma behandlingen av ersättningsansökningar speciellt under särskilt svåra översvämningår, samt den komplicerade behandlingsprocessen för ersättningsansökningar, upplevts som problematiska.

2 Översvämningar och översvämningsskador

2.1 Översvämningar

Översvämningar kan indelas i översvämningar i vattendrag, översvämningar som beror på en höjning av havsvattenståndet och översvämningar som orsakas av störtregn annanstans än i vattendrag. Översvämningar i vattendrag beror i Finland vanligen på regn och snösmältning, men också isproppar och kravisproppar under istäcket kan orsaka en kraftig höjning av vattennivån lokalt i en älv. På kustområden kan stormar tillsammans med andra faktorer som höjer vattenståndet orsaka översvämningar. På tätt bebyggda stadsliknande områden kan häftiga och kraftiga regn orsaka översvämningar i bäckar och diken samt på gator när vattenavloppssystemets kapacitet överskrids. De svåraste översvämningarna uppstår när flera faktorer som höjer vattennivån inträffar samtidigt.

Översvämningar i vattendrag

Svåra översvämningar har förekommit på olika håll i landet under olika år. De svåraste översvämningarna i vattendrag under det förra århundradet inträffade 1924, 1955, 1962, 1974–75, 1980–82, 1984, 1987, 1988 och 1990. De svåraste översvämningssåren under detta millenniums början har varit 2000, 2004 och 2005. Översvämningens omfattning påverkas av avrinningsområdets och vattendragets egenskaper, nederbördens mängd och varaktighet samt klimatförhållandena. Dikning som gjorts för dränering av jordbruksmark och skog samt dräneringen av sjöar inverkar också på avrinningsområdets omfattning och tidpunkt.

Våröversvämningar orsakas av snösmältningen och är den vanligaste typen av översvämning i vårt land. Omfattningen av den överflödiga avrinningen beror på vattendragets art, vattenmängden i snön, snöns smältningssnabbhet, vattenregn under

smältperioden och den mängd vatten som lagrats i tjälen. Översvämningar p.g.a. snösmältning inträffar överallt i landet och så gott som varje år.

Sommar- och höstöversvämningar orsakas av rikliga regn. I sommarens början kan vattennivån ännu vara hög p.g.a. vatten från snösmältningen, varvid också en liten nederbörds mängd kan höja vattennivån så att den stiger över vattenbäddens kanter. Bäddens vattenledningsförmåga kan under sommaren vara svagare än på våren p.g.a. växtligheten. I de nedre delarna av långa vattenleder kan sjöarnas nivå nå sin topp först under sensommaren eller under hösten, eftersom det tar lång tid för smältvattnen från stora områden att samlas. När markens fuktighetsgrad ökar under hösten, rinner en allt större del av regnet som ytflöde till vattendragen och vattennivån har en benägenhet att stiga till översvämningarnivåer. Sommar- och höstflöden uppträder oftast på det västra sjöfattiga kustområdet från söder upp till Österbotten.

Vinteröversvämningar uppstår under år med kraftiga regn när regnen fortsätter långt in på hösten. I de nedre loppet till långa vattenleder når vattennivån sin topp först på hösten. Ibland kan toppen försenas p.g.a. regnen så, att vattnet stiger över översvämningarnivån också mitt i vintern. En plötslig värmebölja under vintern kan smälta snön så att vattenföringen ökar och isen i älvarna smälter eller börjar röra på sig. Under en frysperiod som följer på värmeböljan uppkommer det issörja i den isfria vattenytan och en följd av detta kan vara att bädden täpps till. Vinteröversvämningar förekommer oftast i vattendragen i Egentliga Finland och Sydösterbotten, där fallhöjden är låg.

Översvämningar p.g.a. kravis eller issörja uppstår under senhösten när lufttemperaturen sjunkit ordentligt under nollstrecket. Vattnen i strömmande älvar kan då frysa till. I det underkylda vattnet bildas iskristaller, som anhopas och bildar issörja på eller under vattenytan. Nedanför forsavsnitten eller i breda, låga och långsamt rinnande flodmynningar anhopas sörjan sig till kravisproppar som fäster sig under det fasta istäcket. I forsarna kan sörjan häfta i bottenstenarna till anhopningar i botten, s.k. ankaris. Bildningen av kravisproppen fortsätter under frysperioden så länge det ännu finns öppen vattenyta. Översvämningar p.g.a. kravisproppar är mest typiska i kusttrakterna i Österbotten och Kymmene älv.

Översvämningar p.g.a. isproppar uppstår när isarna anhopas i vattendragens trånga ställen i vattendrag som är sjöfattiga och vilkas högvatten under våren ofta inträffar samtidigt som islossningen. Också en värmebölja under vintern och en ökning av kraftverkens avtappning kan öka vattenföringen, varvid isarna kan börja röra på sig. Ispropparnas omfattning beror på hur snabb vårens ankomst är och den därav beroende omfattningen på vattenföringen samt vattendragets egenskaper. Isproppar förekommer oftast i norra Finland, där vårens ankomst är snabb och kortvarig och vattendragen sjöfattiga.

Översvämningar p.g.a. höjning av havsvattenståndet

En höjning av havsvattenståndet kan leda till översvämningar på låglänta kustområden, men kustöversvämningar som orsakat skador har inte varit vanliga i Finland. De högsta observerade havsvattenstånden är från januari 2005. Den vattennivå som uppmättes t.ex. i Helsingfors var då drygt 1,5 meter högre än medelvattennivån. Vattnet steg i Helsingfors centrum och förstäder samt hamnområden och orsakade skador på byggnader och egendom. Havsvattenståndet har mätts regelbundet sedan 1904 i Helsingfors. De äldsta finska observationerna av havsvattenståndet är från Sveaborg på 1800-talet. De första observationerna på skala är från 1850-talet och en vattenståndsstation (mareograf) för exakta mätningar grundades i Hangö 1887.

Östersjöns vattennivå påverkas framförallt av lufttrycket, vinden, strömningen genom de danska sunden och, under vintern, istäckets omfattning. Vattenströmningen i de danska sunden påverkar den totala vattenmängden och vattennivån på alla mätningpunkter i Östersjön. Strömningen i sunden beror på skillnader i höjd mellan vattenståndet i Östersjön och Nordsjön samt vindförhållandena vid sunden. Vinden inverkar på vattennivån också genom att anhopa vatten till speciella områden i Östersjön. Verkningarna kan vara mycket lokala. De är också speciellt kännsbara i vikbotten, där de mest extrema värdena nås. Ett högt lufttryck trycker ner vattennivån och redan ett normalt växlande lufttryck kan leda till vattenståndsskillnader på flera tiotals centimeter. Tidvattenspåverkan på den finska kusten är emellertid endast några centimeter.

Översvämningar p.g.a. störtregn

Också störtregnsöversvämningar har tills vidare varit relativt ovanliga i Finland. De kraftiga regnen under 4–5 dagar sommaren 2004 medförde översvämningar i månads-skiftet juli-augusti i de norra delarna av Mellersta Finland, Norra Savolax och Södra Finland. T.ex. i Riihimäki orsakade översvämningen omfattande skador. I början av augusti regnade det ställvis i Österbotten upp till 150 millimeter under en dag och vattnet flödade till både åkrar och byggnader och bröt av vägförbindelser i Oravais och Vörå. När tätbebyggelser och det stadsliknande byggandet ökar, ökar också de byggda, belagda och vattenogennomträngliga ytornas andel av avrinningsområdenas areal. Ändringen av vattengenomsläppliga ytor till ytor som dåligt släpper igenom vatten eller är ogenomträngliga för det samt dräneringen av byggnader ökar tätbebyggelsernas ut-satthet för störtregnsöversvämningar.

2.2 Skador av översvämningar

Översvämningar orsakar varje år skador i någon del av Finland, men de årliga skillnaderna är mycket stora. Under exempelvis 1990-talet var översvämningsskadorna mycket små. Totalt orsakades då skador för endast omkring tre miljoner euro, medan skador för åtta miljoner euro orsakades av översvämningar under 2004. Skador för omkring 17 miljoner euro orsakades 2005 och av det berodde skador för 12 miljoner euro på en synnerligen exceptionell höjning av havsvattenståndet.

Översvämningsskador har huvudsakligen berott på översvämningar i vattendrag p.g.a. snösmältning, störtregn eller isproppar. Översvämningar i tätorter p.g.a. störtregn har lett till få skador, då närmast översvämningar i källare. Under de närmaste årtiondena före 2005 var skador till följd av översvämningar p.g.a. förhöjt havsvattenstånd extremt ovanliga.

Den största delen av översvämningsskadorna har inträffat kring älvstränderna i Österbotten och Lappland. Orsaken har oftast varit en kombination av snösmältning och regn. Också isproppar har vissa år lett till stora skador vid älvstränderna på dessa områden. Vid årets slut när älven fryser till och issörja, d.v.s. kravis, bildas kan översvämningsskador också uppkomma. Kravis förekommer mest i älvarna i Österbotten och i Kymmene älv. Översvämningsskadorna har varit betydligt mindre i insjötrakterna eftersom insjöarna naturligt jämnar ut flödena och översvämningar har kunnat reduceras på dessa områden också med tillfälliga och bestående vattenregleringar.

När flödet stiger drabbas vanligtvis åkerodlingarna först av skador eftersom åkrarnas nedre kant ofta ligger intill vatten. När översvämningen fortsätter att stiga drabbas också olika byggnader och anläggningar av skador, så t.ex. gårdsbruksbyggnader, sommarstugor och bostadsbyggnader. Vidare kan bl.a. vatten- och avloppsverkens an-

läggningar och hamnanläggningar skadas. Vid höga översvämningar drabbas också vägar, broar, strandskogar och industrianläggningar av skador.

Skadornas omfattning påverkas av översvämningens höjd, varaktighet och tidpunkt. Exempelvis drabbas trädbeståndet inte av skador av översvämningar som varar cirka en månad men inträffar under vintern eller våren. Däremot kan redan en 1–2 veckors översvämning under sensommaren, när trädbeståndets tillväxt är i ett kritiskt skede, försvaga beståndets tillväxt. Byggnader kan däremot drabbas av stora skador redan av en alldeles kortvarig översvämning.

En verkligt ovanlig och till verkningarna omfattande översvämning har inte inträffat i Finland efter 1899. Då beräknades återkomstintervallen för översvämningar lika denna, som inträffade bl.a. i Vuoksens, Kymmene älvs och Kumo älvs vattendrag, vara minst 250 år. Vattennivån i de stora insjöarna låg cirka två meter högre än medelvattennivån och översvämningen lade under sig strandområden om sammanlagt cirka 150 000 hektar. Lokalt har bl.a. isproppar kunnat höja vattennivån betydligt högre än denna översvämning med en återkomstintervall om 250 år. T.ex. under vårflödet 1807 låg vattenytan i Kemi älv vid Rovaniemi nio meter högre än det normala sommarvattenståndet.

3. Gällande ersättningssystem

3.1 Lagen om ersättande av skador som förorsakats av exceptionella översvämningar

Lagen om ersättande av översvämningsskador trädde i kraft den 1 april 1983. Innan lagen om ersättande av översvämningsskador trädde i kraft ersattes skador av exceptionella översvämningar på basis av statsrådets beslut i enskilda fall, med anslag som riksdagen beviljat för detta ändamål i statsbudgeten. Statsrådets beslut baserade sig på skälighetsaspekter. Målet med lagen om ersättande av översvämningsskador var att förenhetliga ersättningspraxis, påskynda utbetalningen av ersättningar och förenhetliga värderingen av skadorna. Med stöd av lagen om ersättande av översvämningsskador har en förordning om ersättande av skador som förorsakats av exceptionella översvämningar (93/1995, nedan förordningen om ersättande av översvämningsskador) utfärdats.

Med stöd av lagen om ersättande av översvämningsskador kan skador som beror på exceptionella översvämningar i vattendrag ersättas, liksom också kostnader för åtgärder som förebygger och begränsar översvämningsskador. Från lagens ikraftträdande till 1991 finansierades de ersättningar som betalades ut med stöd av lagen om ersättande av översvämningsskador med hjälp av tilläggsbudgetar. 1991 ändrades lagen om ersättande av översvämningsskador så, att i statsbudgeten årligen intas ett tre års reservationsanslag om fem miljoner mark, dvs. cirka 841 000 euro, för utbetalningen av översvämningsskador.

3.1.1 Skador som ersätts

Med stöd av lagen om ersättande av översvämningsskador kan ersättning betalas för skada som har orsakats av en exceptionell översvämning i ett vattendrag på 1) växande, skördemogna eller bärgade trädgårdsprodukter, 2) bärgad skörd, 3) växande trädbestånd, 4) enskilda vägar, broar, diken eller vallar, 5) byggnader eller konstruktioner,

6) lösöre som behövs i hushållen, 7) produkter som tillverkats vid yrkesutövning eller däri erforderligt lösöre 8) odlare, på grund av att översvämningen har omöjliggjort sådd och 9) kostnader som föranletts av åtgärder som vidtagits i syfte att förebygga eller begränsa skador som avses i punkterna 1 – 7. Skada på växande, skördemogna eller bärgade trädgårdsprodukter ersätts dock endast när skadan inte kan ersättas enligt lagen om ersättande av skördeskador.

Översvämningsskadan på skörd uppskattas med iakttagande i tillämpliga delar av vad som är bestämt i lagen om ersättande av skördeskador. Ersättningar för skador på produktionsbyggnader och -redskap som hör till gårdsbruk, liksom på trädgårdsprodukter och bärgads skörd, räknas som statsunderstöd till lantbruket, vars utbetalning kräver godkännande av Europeiska gemenskapernas kommission.

Ersättning betalas inte, om den skadelidande på grund av översvämning kunde ha förhindrat skadan genom att vidta skäliga åtgärder då översvämningen inträffade eller om skadan är ringa. Enligt förordningen om ersättande av översvämningsskador anses en skada vara ringa om den skada och de kostnader som översvämningen orsakat en och samma skadelidande är mindre än 700 mark, dvs. cirka 118 euro.

Enligt lagen om ersättande av översvämningsskador kan högst 80 procent av det uppskattade skadebeloppet och kostnadernas för att minska skadan beviljas i ersättning. Procentandelen kan emellertid variera vid olika typer av skador och kostnader. Har den skadelidande rätt till eller har den skadelidande fått ersättning på annan grund, avdras den andra ersättningen från beloppet av den ersättning som betalas med stöd av lagen om ersättande av översvämningsskador. Under de senaste åren har de flesta typer av skador ersatts med 80 procent av det beräknade skadebeloppet, medan ersättningen för skador på trädgårdsodlingar och bärgad skörd har legat på 60 procent av den beräknade totala skadan. Ersättningens storlek baseras på en skadevärdering och inte på t.ex. betalda kostnader för reparation av byggnader.

3.1.2 Ersättningsberättigade

Enligt 3 § 1 mom. lagen om ersättande av översvämningsskador kan ersättning betalas till fysiska personer och dödsbon, till bostadsaktiebolag, bostadsandelslag och fastighetsbolag som grundats för bostadsproduktion samt till väglag som avses i lagen om enskilda vägar. Enligt 2 mom. kan ersättning av särskilda skäl betalas även till andra sammanslutningar eller samfund. Enligt förarbetena till lagen kan det finnas särskilda skäl till att bevilja ersättning t.ex. när det med hänsyn till skälighetssynpunkter är ändamålsenligt att bevilja ersättning också till andra samfund. I ersättningspraxis har tolkningen av särskilda skäl varit mycket restriktiv. Med stöd av lagen om ersättande av översvämningsskador har ersättning inte betalats för skador på byggnader som direkt eller indirekt ägs av kommuner. Ett exempel på ett enskilt fall, där ersättning beviljas av särskilda skäl, är när en företagsägd bostadslägenhet, som använts som en företagares hem, drabbats av översvämningsskador.

Enligt förordningen om ersättande av översvämningsskador kan ersättning betalas till skogsnämnden för sakkunnighjälp vid skadevärderingen. Kostnader för värderingar som utförts av andra kan inte ersättas enligt bestämmelserna.

3.1.3 Ersättningsförfarandet

Den skadelidande skall göra en ersättningsansökan hos landsbygdsnäringsmyndigheten i den kommun inom vilken den skadade egendomen finns. När det är fråga om en skada som har drabbat en gårdsbruksenhet eller där befintligt lösöre, görs ansökan hos landsbygdsnäringsmyndigheten i den kommun där gårdsbruksenhetens driftscentrum är beläget. Jord- och skogsbruksministeriet ger årligen en förordning om sista inlämningsdag för ersättningsansökan. En ersättningsansökan skall vanligen ges in inom en månad från det att översvämningen upphört. Eftersom skador på det växande trädbeståndet inte genast märks, kan en ersättningsansökan för sådana skador lämnas in ännu vid utgången av juni månad det år som följer på översvämningen.

Den värdering av skadorna som krävs för handläggning av ansökningen utförs av kommunens landsbygdsnäringsmyndighet. Vid värderingen av skadorna kan övriga kommunala myndigheter, den regionala skogscentralen och utomstående experter anlitas. Efter skadevärderingen lämnar kommunerna in ersättningsansökningarna till jord- och skogsbruksministeriet. I praktiken förmedlas uppgifterna om ansökningarna till ministeriet också direkt via datasystemet för utbetalningen av lantbruksstöd. Ministeriet sätter årligen en tidsfrist för kommunerna inom vilken ansökningarna skall lämnas in. I allmänhet skall ansökningar om ersättning för översvämningsskador vara ministeriet tillhanda senast den 15 augusti i fråga om våröversvämningar och den 31 januari följande år i fråga om höstöversvämningar.

När skadorna värderas kan den kommunala landsbygdsnäringsmyndigheten be den regionala miljöcentralen om en utredning av en översvämningsskadas exceptionella karaktär samt ett utlåtande om huruvida skadorna har orsakats av översvämningen. Om kommunens landsbygdsnäringsmyndighet inte har gjort det, ber jord- och skogsbruksministeriet om ett utlåtande i de här avseendena. När jord- och skogsbruksministeriet har skaffat behövlig utredning, utfärdar ministeriet en förordning om de procentandelar med vilka ersättningsgilla skador och kostnader av översvämningen ersätts. Ministeriet svarar också för att sökanden hörs i enlighet med 34 § förvaltningslagen (434/2003).

Jord- och skogsbruksministeriet ger separata förordningar om översvämningsskötsel i början och slutet av året. I dem bestäms om ersättningsanslagen för varje kommun. Kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter fattar beslut i ersättningsfrågorna efter att jord- och skogsbruksministeriet har konstaterat att det är fråga om en skada, som avses i lagen om ersättning av översvämningsskador, och ministeriet har anvisat behövliga medel att användas av kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter. Innan ersättningarna betalas ut ges ännu en skild förordning av jord- och skogsbruksministeriet om utbetalningen.

I praktiken har utbetalningen av ersättningar p.g.a. översvämningar i början av året under de senaste åren skett tidigast vid årsskiftet, medan ersättningar för översvämningsskador under årets senare del har kunnat betalas ut tidigast på sommaren året efter skadan. Behandlingen av ersättningsansökningarna för de exceptionellt stora översvämningarna hösten 2004 påskyndades så, att en del av ersättningarna kunde betalas ut tidigare än normalt.

Ersättningssökanden kan besvära sig till arbetskrafts- och näringscentralen över det beslut kommunens landsbygdsnäringsmyndighet fattat, och därifrån vidare till landsbygdsnäringsnämnden. Besvärsnämndens beslut kan överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen om besvärstillstånd beviljas.

3.1.4 Resurser som behövs för ersättandet av översvämningsskador

Ersättningar som betalats för skador som orsakats av exceptionella översvämningar

Innan lagen om ersättande av översvämningsskador trädde i kraft betalades ersättningar med stöd av statsrådets beslut för översvämningsskadorna under vintern 1974–1975 till ett belopp om cirka två miljoner euro, under 1977 och 1979 med sammanlagt cirka 500 000 euro samt under översvämningssperioden som varade från sommaren 1981 till, i vissa delar, sommaren 1982 med cirka 1,5 miljoner euro. De nämnda beloppen är omvandlade till dagens värde. Under den tid som lagen om ersättande av översvämningsskador har varit i kraft har de årliga ersättningarna från statsmedel varierat mellan 4000 och 4,5 miljoner euro. De flesta år har ersättningarnas totalbelopp uppgått till några hundratusen euro. Den största delen av ersättningarna, i euron mätt, har betalats för skador på byggnader.

Systematiska beräkningar om omfattningen på översvämningsskador i hela landet finns tillgängliga endast från 1983, när lagen om ersättande av översvämningsskador trädde i kraft. En jämförelse av uppgifterna försvåras likväl av att från och med 1991 har nästan alla gårdsbruksskador värderats och ersatts med stöd av lagen om ersättande av skördeskador (1214/2000), nedan skördeskadelagen. T.ex. under perioden 1991–1997, när mycket svåra översvämningar inte alls förekom, fördelade sig de skador som ersattes med stöd av lagen om ersättande av översvämningsskador så, att 52 procent av den beräknade totala skadan drabbade byggnader, 22 procent lösöret, en procent gårds- och skogsbruk samt 25 procent övriga objekt.

De synnerligen exceptionella översvämningarna under 2004 och 2005 medförde skador på över 1 800 objekt. Byggnadsskadornas andel av de totala skadorna var under de här åren ännu betydligt större än den ovan relaterade. De skador som havsvattenståndets exceptionella höjdnivå medförde drabbade uppenbarligen nästan enkom byggnader och deras lösöre och oräknat dessa skador drabbade översvämningarna 2004–2005 byggnader till 74 procent, lösöre till sju procent, trädgårdar till åtta procent, vägar, broar, vallar och diken till tre procent, bärgad skörd av åkerväxter till tre procent och trädbeståndet till en procent. Andelen övriga skador var fyra procent.

De ovan nämnda skadorna inkluderar dock inte alla översvämningsskador, eftersom beräkningarna inte inkluderar de skador som drabbar staten, kommunerna och andra bolag än de som nämns i lagen om ersättande av översvämningsskador. I lagen om ersättande av översvämningsskador begränsas också de skadetyper som är ersättningsgilla och eftersom lagen gäller enbart exceptionella översvämningar, har små skador uppenbart inte värderats. Inte heller har skador som beror på en höjning av havsvattenståndet eller störtregn i tätbebyggelser räknats in i dessa skador, eftersom de inte ersätts enligt lagen om ersättande av översvämningsskador.

I samband med utredningen av stora översvämningar 2000 uppskattades de skador som kunde drabba de värst utsatta skadeobjekten vid översvämningar som har en intervall om cirka 250 år. Totalskadorna beräknades uppgå till en summa om cirka 560 miljoner euro. Skadorna beräknades bestå av i huvudsak byggnadsskador (52 procent), industrins produktionsmässiga och materiella skador (20 procent) samt gårdsbruksskador (17 procent). Det är emellertid mycket osannolikt att en stor översvämning skulle förekomma samtidigt i hela landet.

Personalresurser som behövs för behandlingen av ersättning för översvämningsskador

I jord- och skogsbruksministeriet har två månadsverken per år reserverats för behandlingen av översvämningsskadeärenden, inräknat den tid som behövs för beredningen av jord- och skogsbruksministeriets förordningar. Under sedvanliga översvämningssår har det varit möjligt att behandla ersättningsansökningarna utan problem, t.ex. genom att internt flytta över personresurser till behandlingen av ansökningarna om ersättningar av översvämningsskador. Därvid har givetvis behandlingen av ärenden i anknytning till översvämningsskador krävt några månadsverken mer än det som planerats.

Under exceptionellt svåra översvämningssår är situationen emellertid en annan. Behandlingen av ersättningsansökningarna och efter översvämningarna 2004 och det övriga arbete som dessa översvämningar medförde krävde tillsammans 3–4 årsverken i jord- och skogsbruksministeriet. För behandlingen av ersättningsansökningar för de stora översvämningarna i Lappland 2005 och övriga arbetsuppgifter som anknyter till dem beräknar jord- och skogsbruksministeriet att kräver sammanlagt 2–3 årsverken.

Under vanliga översvämningssår kan behandlingen av ärenden som gäller översvämningsskador uppta totalt några arbetsdagar hos den arbetskrafts- och näringscentral som finns på översvämningssområdet i fråga. Under normala översvämningssår har endast enstaka besvär över beslut om ersättning av översvämningsskador gjorts och de har kunnat behandlas vid sidan av det övriga arbetet utan speciella åtgärder.

Läget är emellertid ett annat under exceptionellt svåra översvämningssår också hos arbetskrafts- och näringscentralerna. Behandlingen av skadorna av de exceptionellt stora översvämningarna i Österbotten 2004 krävde en arbetstid om uppskattningsvis två månadsverken i Överbottens arbetskrafts- och näringscentral. Den här arbetsmängden omfattar bl.a. rådgivning, informationstillfällen, förhandlingar, kontakter med massmedia, samt konsultationer inom ämbetet. Av de beslut i ersättningsärenden som kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter fattade i 2004 års översvämningssår ledde 14 till besvär till Österbottens arbetskrafts- och näringscentral. Behandlingen av dem är delvis inte ännu slutförd. Behandlingen av besvären kräver en arbetstid om 2–3 månadsverken. De exceptionellt stora översvämningarna år 2005 i området för Lapplands arbetskrafts- och näringscentral har krävt en arbetsinsats om sammanlagt ungefär ett månadsverke innan ersättningsbesluten fattas. Eftersom alla ersättningsbeslut ännu inte har fattats, är det inte i det här skedet möjligt att uppskatta arbetskraftsbehovet för behandlingen av besvär.

I medeltal har färre än ett överklagande över beslut om skadeersättningar för översvämningar anhängiggjorts per år hos landsbygdsnäringsnämnden. Hittills under 2006 har fyra besvär anhängiggjorts och de berör ersättningsbeslut för skador av översvämningarna 2004.

Under svåra översvämningssår är arbetsinsatsen i miljöförvaltningen totalt cirka 1–1,5 årsverke för de regionala miljöcentralernas utlåtanden om översvämningens karaktär. Under de senaste åren har Finlands miljöcentral endast gett några utlåtanden om exceptionella översvämningar, och den arbetstid detta krävt har inte varit så stor.

Också i kommunerna leder behandlingen av ersättningsansökningar på basis av lagen om ersättning av översvämningsskador till anmärkningsvärt mycket arbete i form av värderingen av skadorna och rådgivning i anknytning till skadorna, speciellt när ovanligt stora översvämningar inträffar i kommunen. Kommunen personalresurser räcker inte nödvändigtvis till heller för behandlingen av översvämningsskador, utan kommunerna har behövt anlita utomstående konsulter för värderingen t.ex. av hur omfattande skadorna på byggnaderna är. De här kostnaderna svarar kommunen för. För att värdera

skadorna av översvämningarna 2004 behövde t.ex. Vörå kommun anlita fem konsulter för fyra veckor. Enligt beräkningarna i Vörå kommun krävde behandlingen och värderingen av översvämningsskadorna två arbetsveckor av byggnadsbyråns personal, två månader av kommundirektörens arbetstid och fyra månader av lantbrukssekreterarens arbetstid.

3.2 Lagen om ersättande av skördeskador

Skördeskadelagen trädde i kraft 1975. Innan lagen trädde i kraft, från 1950-talet, hade odlarna emellertid fått ersättning av statsmedel för ekonomiska förluster av skördeskador som berodde på exceptionella naturförhållanden. Den gällande skördeskadelagen trädde i kraft den 15 april 2003 och med stöd av den här statsrådets förordning om ersättande av skördeskador (270/2003) och jord- och skogsbruksministeriets förordning om ersättande av skördeskador (364/2003) utfärdats. Jord- och skogsbruksministeriet ger dessutom årligen ministerieförordningar om normskörd och enhetspris som skall användas vid beräkningen av skadorna, odlingarnas ersättningsandelar av skördeskadorna samt utbetalning av ersättningarna.

Med stöd av skördeskadelagen kan ersättning betalas för skada som drabbat växande eller skördemogen gröda till följd av frost, hagel, störtregn, oväder, exceptionella översvämningar, exceptionell torka eller någon annan liknande, av odlaren oberoende onormalt stor växling i naturförhållandena. Även skador som till följd av exceptionella övervintringsförhållanden har orsakats övervintrande växter, eller skada som åsamkats av att sådden omöjliggjorts av väta till följd av exceptionell översvämning eller osedvanligt rikliga regn kan ersättas.

Statsrådets förordning om ersättande av skördeskador regleras vilka växtslag berättigar till skördeskadeersättning med stöd av skördeskadelagen. För skador på trädgårdsväxter betalas skördeersättning endast vid kontraktsodling av trädgårdsväxter, dvs. odling av trädgårdsväxter som sker enligt ett skriftligt odlingskontrakt. Lägenhetsbestämda skördeskador beräknas genom att från värdet av brukningsenhetens normskörd dras värdet av skadeårets skörd av. Odlarens självriskandel av den lägenhetsbestämda skördeskadan är 30 procent av värdet av hela brukningsenhetens normskörd. Staten betalar en skördeskadeersättning till odlaren enligt en procentandel av värdet på den skördeskada som överstiger självrisken. Procentandelen fastställs årligen. Under den gällande skördeskadelagens tid har statens andel varit 90 procent av den skada som överskrider självrisken.

Ersättningsansökan för skördeskada görs skriftligt och lämnas in hos landsbygdsnäringsmyndigheten i den kommun inom vilken brukningsenhetens driftscentrum finns. Kommunens landsbygdsnäringsmyndighet skall se till att skördeskadorna uppskattas så snabbt som möjligt efter att en ersättningsansökan blivit anhängig. Ändring kan sökas i det beslut som kommunens landsbygdsnäringsmyndighet fattat genom besvär till landsbygdsnäringsavdelningen arbeidskrafts- och näringscentralen i området och därifrån vidare till hos landsbygdsnäringsnämnden. Ett beslut som landsbygdsnäringsnämnden har fattat kan överklagas till högsta förvaltningsdomstolen om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Enligt 5 § skördeskadelagen intas i statsbudgeten årligen ett tre års reservationsanslag om 3,4 miljoner euro för utbetalning av ersättningar. Om anslaget visat sig vara otillräckligt på grund av exceptionellt omfattande skador, kan anslaget höjas i tilläggsbudgeten.

3.3 Försäkring mot översvämningsskador

Möjligheterna att teckna försäkring mot översvämningsskador och marginalvillkoren för försäkringarna är olika beroende på översvämningstyp. Vid granskningen av försäkringskyddet kan översvämningarna indelas i översvämningar i vattendrag, översvämningar som beror på en höjning av havsvattenståndet och översvämningar som orsakas av störtregn annanstans än i vattendrag.

Konsumenternas försäkringar täcker inte skador av översvämningar i vattendrag. I försäkringsvillkoren utesluts allmänt skador som har orsakats t.ex. av översvämningar, svallvågor eller annan höjning av vattennivån eller av tyngden av snö eller is eller deras rörelse. Flera försäkringsbolag har s.k. allrisk-hemförsäkringar och fastighetsförsäkringar som kan ersätta översvämningsskador, men det finns emellertid skillnader mellan försäkringsbolagens villkor. En skada kan ersättas t.ex. om det är fråga om ett oförutsebart kraftigt störtregn och avloppen, som skall vara förenliga med bestämmelser och god byggnadssed, inte förmår leda bort vattnet från området tillräckligt snabbt. Ett undantag i fråga om ersättningen av översvämningsskador är skador som en stormvind har orsakat på ett havsområde. Om vattnet stiger till följd av stormvinden och väter en byggnad, kan det bli fråga om en ersättningsgill översvämningsskador och stormskada.

Inte heller täcker de försäkringar som små och medelstora företag har i allmänhet skador som orsakas av översvämning i vattendrag. Företagens allrisk-försäkringar täcker skador på ungefär samma villkor som konsumenternas försäkringar. Vissa försäkringsbolag saluför ett separat tilläggsskydd mot översvämningsskador av störtregn. De största företagen har ofta försäkringar som också ersätter skador av en oförutsebar översvämning. Med en oförutsebar översvämning avses att vattennivån höjs exceptionellt p.g.a. storm eller för att regn- och smältvatten rinner från regnvattenavlopp och -brunnar som inte hinner leda bort vattnet på normalt sätt trots att avloppen, tätningarna och lutningarna är förenliga med byggbestämmelser. Skador som orsakas bl.a. av sedvanliga våröversvämningar eller stockning i eller skador på avlopp ersätts emellertid inte. Kommunerna har nuförtiden möjlighet att försäkra de fastigheter de äger också mot översvämningar. Ur dessa försäkringar ersätts emellertid inte skador på fastigheter som kommunerna indirekt äger, såsom en fastighet som ägs av kommunens hyreshusbolag. Ur skogsförsäkringarna ersätts redan nu skador som översvämningar orsakar på växande trädbestånd.

Det finns flera skäl till att skador av översvämningar i vattendrag inte i allmänhet ingår i försäkringsskyddet i egendomsförsäkringar som är riktade till konsumenter och små och medelstora företag. Ett viktigt skäl är den s.k. negativa riskselektionen, vilken innebär att endast de som är utsatta för den största översvämningsskador är intresserade av att betala för tilläggsskyddet. Priset för en försäkring riktad endast till dessa kunder skulle p.g.a. det tunna kundunderlaget vara högt. För de mest vanliga översvämningarna, t.ex. översvämningar som ofta återkommer om våren i vattendrag, är det överhuvudtaget svårt att utveckla en försäkring, eftersom riskens sannolikhet och förutsebarhet är för stor.

Också den höga kostnaden för en värdering av risken för varje försäkringstagare har påverkat avsaknaden av försäkringsskydd. Dessa kostnader står inte heller i en ändamålsenlig proportion till de hemförsäkringspremier som privatpersoner betalar. Detta gäller speciellt om täckande översvämningsskador inte finns tillgängliga. Det statliga systemet för ersättning av översvämningsskador har också bidragit till att försäkringsprodukter för översvämningsskador inte har utvecklats. Försäkringssektorn har inte ansett att det motiverat att skapa ett överlappande ersättningssystem och det är inte nöd-

vändigtvis lönsamt att skaffa ett privat försäkringsskydd för dem, som kan få ersättning från det statliga systemet. Utvecklingen av försäkringsprodukter för översvämningssrisker försvåras också av att de förutsedda klimatförändringarna gör det är svårt att värdera översvämningssrisken på lång sikt.

4 Översvämningarnas exceptionella karaktär

4.1 Översvämningar i vattendrag

Översvämningars återkomst beräknas vanligen utgående från en återkomstkurva över vattendragets översvämningshöjder, ritad med användning av det högsta observerade vattenståndet under året. En översvämningshöjd som förekommit jämförs med denna återkomstkurva och återkomsten bedöms så, att det observerade vattenståndet läses mot återkomstintervallen på återkomstkurvan, t.ex. en översvämning som i genomsnitt återkommer med tre års intervaller (1/3a).

Om översvämningen inträffar under en ovanlig tid, såsom sommaren, beaktas detta vid bedömningen av hur exceptionell översvämningen är. Exempelvis beräknades återkomsten av de översvämningar som 1998 förstörde jordgubbs- och hallonodlingarna på basis av återkomsten av sommarperiodens översvämningshöjder. Återkomsten för översvämningen i Ivalo älv 16.6–15.7.1998 beräknades på två sätt: på basis av intervallerna mellan sommaröversvämningarna är återkomsten större än eller lika stor som i medeltal en gång per tjugo år, men på basis av intervallerna mellan våröversvämningarna är återkomsten betydligt vanligare. Vid bedömningen av återkomsten för våröversvämningen 2004 användes t.ex. återkomstkurvan för Vandaforsens sommarflöden och översvämningen ansågs exceptionell på denna grund. Om en granskning av Vandaforsens översvämning hade gjorts på basis av återkomstkurvorna för översvämningar under hela året, där vårflödena är dominerande, hade översvämningen inte varit exceptionell.

I vissa fall, såsom för Saimens del, är det besvärligt att åstadkomma en återkomstkurva och beräkna återkomstintervallen, eftersom vattennivån har ändrats under vissa år sedan 1950-talet så att materialet från observationsperioden inte är homogent. När det gäller Saimen har problemet emellertid lindrats av att de utgångsuppgifter som använts sedan 1847 omfattar hela observationsperioden. Om återkomstkurvorna för både vattennivån och vattenföringen finns tillgängliga för översvämningsskadeobjektet, har båda använts vid bedömningen av hur exceptionell översvämningen är.

Om det inte finns observationer av vattenståndet i vattendraget, beräknas återkomstintervallen på basis av ett jämförbart vattendrag som ligger så nära intill som möjligt och för vilket vattenståndet har observerats. Exempelvis kan översvämningar p.g.a. snösmältning jämföras rätt tillförlitligt, medan sommarregnens jämförelser är osäkra eftersom regnen kan vara mycket lokala.

Störtregn kan drabba små ytor och vara kortvariga speciellt på sommaren, då deras effekter inte just är märkbara i vattenståndet i de större vattendragen och i deras vattenföring, vilka vanligen observeras. I dessa fall bedöms den eventuella exceptionella karaktären på basis av uppgifter om eller uppskattningar av nederbörds mängden så nära skadeobjektet som möjligt. Dessutom används observationer, mätningar och intervjuer t.ex. om vattenmängden i diken och bäckar som gjorts på området. Det här var läget t.ex. sommaren 2004 i Österbotten. I vissa fall har utlåtandena om nederbörds mängden baserats på observationer av regnmängden annanstans än på Meteorologiska institutets officiella mätningsspunkter, om sådana varit tillgängliga. Också observatio-

ner av avrinningen på de 40 s.k. små avrinningsområdena har kunnat användas som hjälp.

Under sommaren inverkar den dämning växtligheten orsakar kraftigt på vattenföringen på de frodiga områdena. Växtligheten höjer vattennivån i vattendragets övre lopp och sidoområden mer än motsvarande vattenföringsläge under våren. Om prognostiseringen av återkomstintervallen för översvämningar i bifåror då baseras på de bestämmingar som vattennivån eller vattenföringen i huvudfåran gett, kan bedömningen bli mycket felaktig. Den här faktorn har efter prövning tagits i betraktande vid beräkningen av en översvämnings återkomstintervall.

I vissa fall, när översvämningen inträffar på ett område från vilket observationer inte finns att tillgå, används hydrologiska modeller som hjälp. Modellernas användbarhet begränsas emellertid av att det i långt från alla fall finns analyser av återkomstintervallen för vattenföringstoppar som räknas på basis av modellobservationer. 2005 blev det likväl möjligt att göra återkomstanalyser också för vattenföring som räknas på basis av modeller, även om observationer inte finns att tillgå.

Att beräkna återkomstintervallen för översvämningar p.g.a. isproppsöversvämningar är vanligen svårt eftersom vattenföringen inte kan användas vid beräkningen och eftersom en ispropp kan uppstå också i en tämligen liten vattenföring. Det har vanligen inte heller funnits långvariga observationer av intervallerna för vattenhöjderna i skadeobjekten. Därför framförs rätt ofta i utlåtandena att återkomstintervallen eventuellt är kortare än i medeltal 20 år. I vissa fall finns det vattenhöjds mätningar på stället för isproppen och på basis av dessa mätningar har man konstaterat att återkomstintervallen är t.ex. kortare än i medeltal 10 år. Tolkningen av översvämningshöjderna vid kravisproppar är likadan som i fråga om isproppar.

Under de senaste åren har de regionala miljöcentralerna gett utlåtanden om återkomstintervallerna för översvämningar på deras eget område och tilläggsutlåtanden om återkomstintervallen har begärts av Finlands miljöcentral endast i några översvämningsfall. Tidigare framställdes en samlad begäran om utlåtande om återkomstintervallen för alla översvämningar till Finlands miljöcentral och till denna begäran bilades de regionala miljöcentralernas utlåtanden. I vissa fall har den regionala miljöcentralen först begärt ett utlåtande om återkomstintervallen av Finlands miljöcentral.

Finlands miljöcentral tar i sitt utlåtande normalt inte ställning till huruvida översvämningen är exceptionell på det sätt som avses i lagen om ersättning av översvämnings-skador. I utlåtande framförs endast en bedömning av återkomstintervallen för översvämningen och andra uppgifter som behövs för att bedöma översvämningsens karaktär.

4.2 Exceptionell höjning av havsvattenståndet

Det är svårt att förutsäga vattenståndet i Östersjön. Den högsta vattennivån påverkas av vattennivån i oceanen, landhöjningen, vattenmängden i Östersjön, havsvattnets salthalt, vinden, lufttrycket och vågorna. Växlingarna i vattennivån i Norra Atlanten korrelerar tydligt med vattennivån i Östersjön. Skillnaden mellan det lägsta och det högsta uppmätta vattenståndet är t.ex. i Kemi 3,26 meter och i Helsingfors 2,43 meter.

Höjningen av vattenståndet i januari 2005 på sydkusten i Finland var ett exceptionellt havsfenomen, medan väderleken i fråga om stormen inte avvek från stormen i december 2004. I januari 2005 sammanföll alla fyra särdrag för Östersjön: den s.k. badkarsef-

fekten eller seiche, den totala vattenmängden, av vinden orsakad lutning och en höjning av vattenståndet p.g.a. lågt lufttryck. Normalt stiger och faller vattenståndet rätt snabbt. I januari 2005 var höjningen av vattenståndet ovanligt långvarig. En höjning av vattenståndet i havet som den i januari 2005 har en återkomstintervall på 110 år, medan Helsingfors Salutorg läggs under högvatten vart tionde år.

Havsforskningsinstitutet kan fastställa exceptionella höjningar av havsvattenståndet på tretton vattenhöjningsstationer och genom beräkningar fastställa den på områdena mellan dessa stationer. Vattennivåerna i långa och låga vikar kan emellertid avvika betydligt från den allmänna nivån på orten. För att kunna beakta dessa skillnader krävs att varje enskilt fall undersöks.

4.3 Störtregn

Den nuvarande metoden för väderleksprognoser baserar sig huvudsakligen på modeller för atmosfären och numeriska prognoser, som ligger till grund för uppskattningen av hur väderleksfenomenen kommer att utvecklas inom den närmaste framtiden. Modellerna för väderleksprognoser har utvecklats under den senaste tiden speciellt i fråga om förmågan att göra lokala differentieringar och sannolikhetsberäkningar för perioder över en vecka. Detta har också ökat tillförlitligheten av prognoserna för extrema förhållanden, även om förutsägbarheten för extrema förhållanden har ökat långsammare än för väderleken överlag.

T.ex. i slutet av juli 2004 var läget synnerligen känsligt p.g.a. värmesituationen och de höga luftfuktighetshalterna, och väderlekstypen var därför svår att förutsäga. Lågtrycksområdenas rörelser är lättare att förutsäga på vintern än på sommaren. Hur lågtrycksområdena rör sig och utvecklas under sommaren utgör speciella utmaningar för prognostiseringen, eftersom de åtföljs av kraftiga regnskurar och åska som påverkar utvecklingen av själva lågtrycket. Skurarna kan sprida sig mycket ojämnt geografiskt sett, och en kraftig regnskur som varar i flera timmar kan drabba en plats lokalt, medan solen skiner på några få kilometers avstånd. De störtregn som ledde till översvämningarna under sommaren 2004 var extrema fenomen, vilkas förutsägbarhet också i bästa fall kan göras endast på grov nivå. Prognosens exakthet beror på både årstiden och väderlekstypen. Speciellt svårt att förutsäga är lokala regnskurar.

Lokala fenomen förutsägs på kort sikt med hjälp av väderradar, eftersom atmosfärmodeller inte kan användas. Med väderradar fås uppgifter om ett väderfenomen som redan pågår. Den kan användas till att exempelvis följa bildningen av regnområden och deras rörelser. Väderradar kan alltså begagnas för att ge prognoser på några timmar om vart regnområdet är på väg, hur snabbt det rör sig och hur mycket regn som är på kommande. Prognosens tillförlitlighet ökar när regnområdets omfattning ökar. När det gäller störtregnar är det likväldigt betydligt svårare att förutsäga hur regnmängden kommer att fördela sig inom regnområdet.

Hur exakta radarobservationerna är beror på var radarstationerna är placerade. T.ex. de väderradar som användes sommaren 2004 i fallet Vörå lågt för långt borta och den exakthet med vilken nederbörden kunde mätas var inte tillräcklig. Väderradarberäkningen av nederbörden i Vörå var cirka 70 millimeter, när nederbörden de facto var cirka 150 millimeter. Trots inexaktheten anses väderradar nuförtiden vara ett av de bästa redskapen vid uppföljningen och prognostiseringen av regn. I det pågående projektet Störtregn och översvämningar behandlas bestämningen av dimensionerande regn som mäts med väderradar och på basis av förekomsten av kortvariga störtregn i statistiken

studeras sannolikheten för att sådana regn skall uppträda och vilka faktorer som tjänar som varning för eventuella störtregnsöversvämningar.

Den största dygnsnederbörden i Finland, 198,4 millimeter, uppmättes i en regnmätare i Lahnus i Esbo 21.7.1944. Nederbördsmängden i Oravais 3.8.2004, 150,8 millimeter, är den största uppmätta mängden i augusti på regnstationerna i vårt land. På basis av mätningarna 1959–2004 regnar det i genomsnitt vart tredje år någonstans i Finland så kraftigt, att dygnsnederbörden överstiger 93 mm. Samma återkomstintervall har en nederbördsmängd om 140 mm under fem dagar och 175 mm under 14 dagar någonstans i Finland. Återkomsttäcktheten för sådana här regn är störst i det lilla Centrala Finland, som omfattar bara nio procent av arealen i vårt land. Också längs kusterna är störtregn vanligare än annanstans i landet.

Störtregnen under sommaren 2004 var speciella såtillvida att skadegörande regn förekom i tre klustrar: avrinningsområdet för Vandaforsen, i den största delen av avrinningsområdet för Rautalampi led och på kusten i södra Bottenviken vid området för Oravais-Vörå. Att ett störtregn inträffar på en observationspunkt är naturligtvis betydligt mer sällsynt än att regnet håller ner någonstans i Finland. Förekomsten av kraftiga regndygn har beräknats i Helsingfors och Jyväskylä med användning av statistiska metoder på punktvisa mätningar under dygnet 1971–2000. På dessa mätningstationer överstiger dygnsnederbörden 50 mm i medeltal en gång på tio år. Återkomstintervallen är på motsvarande sätt 50 (100) år för en dygnsnederbörd om 75 (85) mm. Beräkningen av hur sällsynta fall återkommer har emellertid en rätt bred osäkerhetsintervall t.ex. för regn med en återkomstintervall om tio år \pm 10 mm och för 100 år \pm 20 mm.

Enligt Meteorologiska institutets mätningar kan regnets styrka kortvarigt överskrida 100 mm/h. Varaktigheten för en regnskur har betydelse för huruvida regnet anses kraftigt. Regnet är kraftigt om vattnet t.ex. under fem minuter uppgår till 2,5 mm (regnets intensitet är 30 mm i timmen) eller under ett dygn till 20 mm (regnets intensitet i medeltal 0,8 mm i timmen). Sådana här regn är likväl inte ovanliga, utan återkommer på en mätningplats några gånger per sommar. Ovanligt kraftiga är regn som återkommer på samma plats med längre intervaller än 30 år. Meteorologiska institutet har förutsättningar att vid behov uppskatta hur exceptionellt ett störtregn med medföljande översvämning är.

4.4 Klimatförändringens inverkan på översvämningarna

Uppskattningarna av storleken på klimatförändringarna varierar kraftigt och förknippas med stor osäkerhet. I och med klimatuppvärmningen ökar vattenmängden i atmosfären, varför den totala nederbördsmängden förväntas växa. Speciellt sannolikt betraktas en ökning av störtregn med medföljande översvämningar vara, och de blir således vanligare. På norra halvklotet har man också noterat en statistisk ökning av stormigheten.

Effekterna av klimatförändringen har vanligen granskats från nuläget fram till 2071–2100. För översvämningarnas del anknyter klimatförändringens centrala effekter till temperaturen och nederbörden. Medeltemperaturen i Finland uppskattas öka före 2071–2100 med 2–5 grader Celsius. Speciellt stiger vintertemperaturerna. Också ökningen av nederbörden beräknas inträffa speciellt under vintermånaderna. Den genomsnittliga nederbörden under vintermånaderna beräknas öka med 15–40 procent och under sommarmånaderna med 0–20 procent. Sällsynt nederbörd uppskattas öka mer än genomsnittlig nederbörd.

Enligt gällande beräkningar ökar våröversvämningarna först i norra Finland, när regnigheten och snön ökar. Översvämningarna i norra Finland skulle emellertid ligga i samma storleksklass som översvämningarna hittills, eller minska något, eftersom de vårliga snösmältningsöversvämningarnas andel av den totala vattenmängden minskar klart, medan den ökade nederbörden ersätter detta delvis. Översvämningarna i södra och mellersta Finland skulle öka p.g.a. de ökade regnen och tidpunkten för översvämningarna förflyttas från våren till sommaren, hösten eller vintern. Extremt sällsynta översvämningar, med en återkomstintervall om 5000–10 000 år, beräknas minska i norra Finland med 5–10 procent och öka i mellersta och södra Finland med 5–55 procent.

Förändringen mellan nuläget och åren 2071–2100 för översvämningar som inträffar i medeltal en gång per 100 år och en gång per 250 år har beräknats vid Kumo älv vid Björneborg och Uskela älv i sydvästra Finland. I Björneborg ökar översvämningar av Kumo älv med en återkomstintervall om 100 respektive 250 år med 3–24 procent enligt fyra olika scenarier för klimatförändringen. I Uskela älv är ökningen 4–21 procent. Ökningen av översvämningar som inträffar vart 100 år i södra och mellersta Finland kan beräknas ligga i samma storleksklass, dvs. i genomsnitt 15 procent jämfört med nuläget. Däremot uppskattas ökningen av översvämningar med en genomsnittlig återkomstintervall om 20 år vara mindre och kanske ligga omkring tio procent. I norra Finland skulle översvämningar med en genomsnittlig återkomstintervall om 100 respektive 20 år inte öka p.g.a. klimatförändringen under en observationsperiod som överstiger cirka 100 år. Den ökade snömängden under den närmaste framtiden kommer emellertid att öka dessa översvämningar med uppskattningsvis 10–20 procent.

Om vattenflödenas ökning antas vara den ovan beskrivna i hela södra och mellersta Finland kan effekterna av ökningen av vattenföringen på översvämningsskador granskas t.ex. i Keitele där vattennivån är naturlig. Om vattenflödet i Keitele under en översvämning som inträffar vart 20 år ökar med 10 procent, innebär det en höjning av vattennivån som i nuläget inträffar med intervaller om i genomsnitt 40 år. På basis av skadekurvan för Keitele ökar översvämningsskadorna i så fall från 0,6 miljoner euro till en miljon euro eller cirka 65 procent.

Om den vattenföring som motsvarar en återkomstintervall, t.ex. i genomsnitt 20 år, som definierar hur exceptionell en översvämning är, alltid bestäms på basis av gångna observationer, exempelvis med 10 års intervaller, samtidigt som översvämningarna ökar i storlek, släpar värdet för vattenföringen efter det faktiska läget. Härvid anses också en översvämning, som p.g.a. förändringarna i vattenföringsförhållandena inte längre är exceptionell, som exceptionell. Med andra ord ökar förekomsten av exceptionella översvämningar tills de vattenflöden som motsvarar de nya återkomstintervallerna har fastställts med hänsyn till effekten av klimatförändringen.

Även om återkomstgranskningen uppdateras, kommer de översvämningar som skall anses exceptionella att breda ut sig till större områden. Detta innebär i allmänhet också att skador och ersättningar som skall utbetalas p.g.a. varje exceptionell översvämning ökar även om deras återkomstintervall inte förändras. Eftersom värdet för vattenföringen, som används som gräns för bedömningen av en översvämningsskadas exceptionella karaktär, ökar, ökar också översvämningar som är något vanligare än detta gränsvärde. Som helhet sett ökar översvämningsskadorna i södra och mellersta Finland enligt klimatscenarierna.

Vid bedömningen av klimatförändringens inverkan på vattenståndet i havet finns det skäl att vara försiktig. Skillnader i koldioxidutsläppen har ingen väsentlig inverkan på hur snabbt havsvattenståndet stiger. Vattnet i oceanerna stiger p.g.a. växthusgaserna, men stegringens grad är mycket osäkrare än skillnaderna mellan olika utsläppsscena-

tion. Förhållandet mellan ändringarna i växlingarna i havsvattenståndet i Norra Atlanten och människans påverkan är okänd. Emellertid har risken för en exceptionell höjning av vattennivån i havet ökat. Utgångsnivån för vattenståndet i Östersjön har stigit cirka 15 centimeter från 1960-talet till 2000-talet. Den mellanstatliga panelen för klimatförändringar IPCC har beräknat, att havsvattenståndet stiger 9–88 centimeter före år 2100.

5 Beredskap mot översvämningsskador

5.1 Planering av markanvändningen och byggandet. Reglering och styrning

5.1.1 Allmänt om lagstiftningen

Bestämmelser om markanvändning gavs för första gången på lagnivå i och med stadsplanerlagen (145/1931), som trädde i kraft 1932. Lagen innehöll bestämmelser om bl.a. stadsplanering och tomtindelning. Före detta hade endast administrativa bestämmelser om städernas organiserande och byggande getts. Den viktigaste av dem var byggnadsordningen. Byggnadsordningar var obligatoriska på områden med byggnadsplan och därutöver i tätbebyggelser och på områden där tätbebyggelse höll på att uppkomma. Kommunerna kunde enligt prövning utfärda byggnadsordningar också för andra områden.

Lagen om byggande på landsbygden (683/1945) trädde i kraft 1949 och genom denna lag blev byggnadslov för allmänna byggnader på landsbygden nödvändiga, och därmed omfattades byggandet på landsbygden av förhandsgranskning. Lagen föreskrev inte något om planering av områden.

De nämnda lagarna upphävdes med byggnadslagen (370/1958), som trädde i kraft 1959. Planläggningen omfattade då endast en liten del av landet. Enligt byggnadslagen skulle städerna utarbeta stadsplaner för sina områden i enlighet med stadens utveckling. Stadsplanerna skulle utarbetas med hänsyn till terrängen, jordmånens kvalitet och andra lokala förhållanden och främja god byggnadssed. Den skulle vidare tillfredsställa de krav som ställdes för hälsa, brandskydd, trafik, trivsel och skönhet. I stadsplanerna kunde också föreskrifter om ungefärliga höjdnivåer, såsom den lägsta höjdnivån för avloppsinstallationer fastställas.

På landsbygden kunde byggnadsplaner utarbetas för tätbebyggelser och andra områden, där byggverksamhet var att vänta. I bestämmelserna om utarbetande av byggnadsplaner betonades enkelhet, ändamålsenlighet och ekonomi. På 1990-talet började allt fler landsbygdskommuner utarbeta byggnadsplaner som innehållsmässigt liknade stadsplaner, eller stadsplaner i stället för byggnadsplaner.

I byggnadsförordningen (266/1959) reglerades både städernas och landskommunernas skyldighet att följa med byggnadsverksamheten och utveckla bostadsförhållandena samt vidta åtgärder för att utarbeta, ändra och upphäva vederbörliga stads- eller byggnadsplaner. Denna skyldighet gällde också i fråga om städernas generalplanering.

På slutet av 1960-talet bestämdes i byggnadslagen om utarbetandet av strandplaner för havs- och insjöstränder främst med hänsyn till semesterbosättningen. Speciellt under åren efter att bestämmelsen trätt i kraft fokuserades intresset i planerna till fördelningen av byggnadsrätten mellan olika markägareheter. Med hänsyn till den s.k. anpassade strandlinjen och dess kalkylerade grund lämnades i allmänhet de mest låglän-

ta, branta och annars svårbebyggda områdena utanför byggandet eller som en del av utanför byggnadsytan på byggnadsplatsen.

1996 ändrades byggnadslagen så att byggandet av nya byggnader förbjöds på strandzonen till havet eller vattendrag om inte en generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller strandplan hade fastställts för området. Det fanns några undantag till detta förbud. Lagändringen syftade till att trygga att stränderna bevarades obebyggda och till att konsekvent styra byggandet med beaktande av samhällsstrukturen, miljösynpunkterna och landskapet.

1996 fastställdes en skyldighet för städerna och kommunerna att utarbeta stads- och byggnadsplaner i enlighet med utvecklingen, att se till att dessa planer var à jour och att vid behov skrida till åtgärder för att ändra en föråldrad plan.

Med en ändring av byggnadslagen 1994 bestämdes, att de miljökonsekvenser som förverkligandet av en plan medförde skulle utredas. Vid utarbetandet av planen skulle miljökonsekvenser och samhällsekonomiska, sociala samt kulturella effekter och andra verkningar av planen utredas i tillräcklig mån. För att hindra eller begränsa miljömässigt skadliga eller störande effekter kunde behövliga bestämmelser intas i planen. I utredningarna poängterades speciellt växtligheten och andra naturvärden.

Byggnadslagen upphävdes år 2000 med markanvändnings- och bygglagen (132/1999), som då trädde i kraft. Enligt markanvändnings- och bygglagen är kommunerna skyldiga att sörja för planeringen av områdesanvändningen, utarbetandet av planer och för att planerna hålls aktuella på sina områden. För den detaljerade regleringen av områdesanvändningen och för byggande och utvecklande av områden utarbetas en detaljplan, vars syfte är att anvisa behövliga områden för olika ändamål och att styra byggandet och annan markanvändning på det sätt som krävs med tanke på de lokala förhållandena, stads- och landskapsbilden, god byggnadssed, främjandet av användningen av det befintliga byggnadsbeståndet och andra styrmål för planen.

Förbund på landskapsnivå skall se till att en landskapsplan utarbetas och att planen hålls aktuell och utvecklas i den mån det är nödvändigt. Kommunerna skall utarbeta generalplaner och hålla dem aktuella i den mån det är nödvändigt. Detaljplaner skall utarbetas och hållas aktuella efter hand som kommunens utveckling eller behovet av att styra markanvändningen det kräver. Det finns också speciella tidsfrister för bedömningen av detaljplanernas aktualitet.

Enligt markanvändnings- och bygglagen skall alla former av planer basera sig på undersökningar och bedömning av konsekvenserna. När en plan utarbetas skall miljökonsekvenserna av planen och av undersökta alternativ utredas i nödvändig omfattning.

Tekniska föreskrifter och anvisningar om byggande ges i Finlands byggbestämmelsesamling. Samlingen skapades på 1970-talet när de anvisningar om byggande, som organisationerna i byggbranschen tidigare hade gett, förenhetligades och ombildades till myndighetsföreskrifter och -anvisningar. De första bestämmelserna om grundkonstruktion och vatten- och fuktisolering i Finlands byggbestämmelsesamling, som gavs med stöd av byggnadsförordningen, trädde i kraft 1976. Båda bestämmelserna var korta, omfattande två sidor, och innehöll närmast funktionella bestämmelser.

I kommunerna skall det finnas en byggnadsordning, som godkänts av fullmäktige. I byggnadsordningen meddelas sådana föreskrifter som förutsätts av de lokala förhållandena. Föreskrifterna i byggnadsordningen kan variera för olika områden i kommunen. I normhierarkin placerar sig byggnadsordningen efter bestämmelserna i en ge-

neralplan med rättsverkningar, i en detaljplan eller i Finlands byggbestämmelsesamling.

Kompetensfördelningen mellan staten och kommunerna i fråga om planläggnings- och byggnadsfrågor har förändrats med tiden. Före den gällande markanvändnings- och bygglagen skulle kommunerna underställa ett beslut om att godkänna en plan för inrikesministeriets, och senare länsstyrelsens, miljöministeriets eller den regionala miljöcentralens, fastställelse. De statliga myndigheterna har också kunnat ha hand om t.ex. fastställandet av byggnadsordningar och beviljandet av undantagstillstånd i enskilda fall.

Statens övervakning av kommunernas planläggnings- och byggbeslut har småningom minskat och fokuserat närmast på en generellare planering av markanvändningen, medan kommunernas eget beslutsfattande och ansvar samtidigt har ökat. De statliga myndigheternas möjligheter att påverka innehållet i en kommunal plan inskränks nuförtiden till möjligheten att ge ett utlåtande om ett planförslag samt ställningstaganden som framställs vid i lag bestämda myndighetsförhandlingar. Statens myndigheter har också rätt att söka ändring i ett beslut, där en kommun godkänner en plan eller byggnadsbestämmelse. Till den regionala miljöcentralens befogenheter hör dessutom beviljandet av undantagstillstånd bl.a. för uppförandet av nybyggnader på ett strandområde för vilken en plan med rättsverkningar inte har fastställts.

5.1.2 Tillämpningen av bestämmelserna i riktning mot översvämningsberedskap

I byggnadslagen från 1958 innehåll bestämmelserna om regionplan och generalplan inte något omnämnande av översvämningsfrågor. I generalplaner som utarbetats före markanvändnings- och bygglagen trädde i kraft finns det tämligen lite information om variationer i vattenhöjd och dess inverkan på byggandet i general- och strandgeneralplanerna. För bestämningen av byggnadsrätten på stränderna har vissa regionplaner innehållit anvisningar eller rekommendationer om dimensionering. T.ex. kan det finnas en allmän bestämmelse om placeringen av byggnader exempelvis minst 20 meter från stranden.

Att översvämningsrisken skall beaktas är tydligt uttryckt i 116 § markanvändnings- och bygglagen, som gäller kraven på byggplatser utanför detaljplaneområden. Vid bedömningen av byggplatsens lämplighet skall bland annat beaktas att det inte finns risk för översvämnings-, ras eller jordskred på byggplatsen.

I kraven på planernas innehåll finns översvämningsriskerna däremot inte separat omnämnda. General- och detaljplaner skall emellertid utarbetas så, att möjligheten att skapa trygga och sunda boendemiljöer skapas. Detta förutsätter bl.a. att översvämningsrisken på en byggplats beaktas i planen. För detaljplanernas del har Riksdagens miljöutskott uttryckligen poängterat detta i sitt betänkande (MiUB 6/1998) över Regeringens proposition med förslag till reform av byggnadslagstiftningen (bl.a. markanvändnings- och bygglagen).

Lämplighetsbedömningen av en byggplats på ett detaljplaneområde görs i samband med att planen utarbetas. Så skall det med användning av tillräcklig sakkunskap utredas t.ex. huruvida de strandområden som skall tas in i en plan är byggnadsdugliga med hänsyn till översvämningsrisken. Vid utarbetandet av planer för stränderna vid vattendragen undersöks vanligtvis behövliga omständigheter i hydrologin i den omfattning som uppgifter finns att tillgå och planens styrningssyfte kräver det. Om byggnadsrätt el-

ler byggandet av kommunaltekniska anordningar anvisas till översvämningskänsliga områden i en detaljplan, måste dessa riskfaktorer beaktas tillräckligt i planbestämmelserna. Dessutom behöver tillräckliga bestämmelser för styrningen av byggandet ges.

Om en detaljplan utarbetas för ett område, för vilken det inte finns en generalplan med rättsverkningar, måste också bestämmelserna om kraven på innehållet i en generalplan beaktas i tillämpliga delar. I samband med utarbetandet av detaljplanen kan faktorer i fråga om jordmånen och vattendraget i så fall undersökas noggrannare. Likaså kan en bedömning göras av hur områden, som är lämpliga för byggande, placerar sig och vilka krav som skall ställas på byggandet.

Bedömningen av byggplatsens lämplighet i samband med planläggningen innebär, att en tillståndsmyndighet och den som påbörjar ett byggprojekt i normala fall inte har anledning att ifrågasätta möjligheterna att genomföra ett byggprojekt som baserar sig på en gällande plan till den del som gäller byggplatsen. Enligt 49 § 2 mom. markanvändnings- och byggförordningen skall behövlig utredning om byggplatsens grundläggnings- och grundbottenförhållanden och vid behov om byggplatsens hygieniska förhållanden och höjdläge samt det grundläggningssätt som dessa förutsätter och om andra behövliga åtgärder fogas till ansökan om bygglov.

Det finns detaljplaneområden vid vattendragen i Finland som är belägna på översvämningskänsliga områden. I planbestämmelserna kan det finnas bestämmelser som styr byggandet, såsom föreskrifter om lägsta höjd för avloppsnätverket och lägsta golvhöjd, eller ett förbud att bygga en källare under markytan. Det finns emellertid skäl att beakta, att lagen och andra byggbestämmelser inte i sig förbjuder byggandet på områden som är utsatta för översvämningsrisker. Hur byggplatsens egenskaper påverkar byggandet bedöms också på planområden i sista hand i vid bygglovskedet. Även om området är planerat för byggande, skall den som påbörjar ett byggnadsprojekt utreda t.ex. grundbottenförhållanden för bygglovet, liksom de krav dessa förhållanden ställer på byggandet. Den som påbörjar ett byggprojekt har en omsorgsplikt att se till att byggnaden planeras och byggs i enlighet med bestämmelserna om byggande samt det beviljade tillståndet. Skador av exempelvis vatten och is kan hindras på förhand med konstruktionslösningar.

Byggbestämmelser som beror på lokala förhållanden kan ges i byggnadsordningen. De kan gälla t.ex. placeringen av en byggnad på ett strandområde, bygghöjden och byggnadssättet. I föreskrifterna om strandområden kan krävas, att tillräckliga bygghöjder iakttas.

1984 gav miljöministeriet anvisningar till kommunerna (ett s.k. kommunbrev) och uppmanade kommunerna att i samband med planläggningen och styrningen av byggandet sköta om att byggnader inte placeras så lågt, att det finns risker för översvämnings-skador. Till kommunbrevet bifogades Vattenstyrelsens promemoria om beaktandet av de högsta vattennivåerna vid användningen och bebyggandet av strandområden kring vattendragen ("Vesistöjen ylimpien veden korkeuksien huomioonottaminen rantalu-eiden käytössä ja rakentamistoiminnassa"). 1999 kompletterades och uppdaterades rekommendationen i fråga och till den slöts en rekommendation om lägsta godtagbara bygghöjder på strandområden vid havet ("Ylimmät vedenkorkeudet ja sortumariskit ranta-alueille rakennettaessa – Suositus alimmista rakentamiskorkeuksista" Ympäristöo-pas/ Miljöhandledning 52.) Miljöministeriet och jord- och skogsbruksministeriet skickade ut rekommendationen till alla kommuner och andra, som ansågs behöva den information som gavs i handledningen.

5.1.3. De regionala miljöcentralernas styrning av markanvändningen och byggandet i riktning mot översvämningsberedskap

Varje kommun och den regionala miljöcentralen för minst en gång om året ett utvecklingssamtal, där behovet att kartlägga översvämningsområdena i kommunen kan behandlas vid sidan av övrig planering och utveckling av områdesanvändningen. I vissa miljöcentraler har planläggningen av och byggandet på översvämningsområden dessutom tagits upp som ett speciellt tema. Samtalet har då kunnat handla om översvämningsläget i området.

Byggandet på översvämningsområden kan behandlas också i myndighetsförhandlingarna om landskapsplaner, generalplaner och detaljplaner. Vid planläggningen av översvämningsområden övervakar miljöcentralen att innehållskraven på planen uppfylls (bl.a. att samhällsstrukturen är ekonomisk och ekologiskt hållbar och att livsmiljön är trygg och trivsamt). Vid myndighetsförhandlingarna i Österbotten, för att nämna ett exempel, har speciella områden som behandlats varit de effekter, som en exceptionell översvämning har på samhällsstrukturen och på hur samhället fungerar, om t.ex. sjukhuset, befolkningsskyddet, trafiknätet eller vatten- och avloppsnätet är belägna lägre än översvämningsgränserna för översvämnningar som inträffar i genomsnitt en gång per 100 eller 250 år.

Utöver de utlåtanden om planerna, som lagen förutsätter, kan miljöcentralen ge utlåtanden om utkast och förslag till generalplaner och detaljplaner. Konsekvenserna av byggande på översvämningsområden kan behandlas även i dessa utlåtanden.

Den regionala miljöcentralen kan enligt lag ge kommunen en rättelseuppmaning efter att kommunen beslutat godkänna en plan och söka ändring i beslutet i förvaltningsdomstolen. Miljöcentralen har kunnat använda sig av dessa förfaranden bl.a. på grundval av att marken varit för låglänt. Miljöcentralen har motsvarande medel för styrningen av kommunens byggnadsordning som för planläggningen, dvs. förhandlingar, utlåtanden och eventuellt ändringssökande.

Miljöcentralen tillämpar i tillämpliga delar samma bedömningsgrunder vid den övriga styrningen av byggandet som vid planläggningen. Den övriga styrningen kan gälla undantagstillstånd och styrning av byggande som baseras på ett beslut om behov av planering samt styrning av byggnadslov och åtgärdstillstånd.

5.2 Den som påbörjar ett byggprojekt

Enligt 119 § i markanvändnings- och bygglagen skall den som påbörjar ett byggprojekt se till att byggnaden planeras och byggs i enlighet med bestämmelserna om byggande samt det beviljade tillståndet. I Finlands byggbestämmelser del B3 "Geokonstruktioner" finns närmare föreskrifter och anvisningar för byggande om områden som är utsatta för översvämningsrisker och risker för jordskred. I samlingens del C2 "Fukt" finns föreskrifter och anvisningar om att bygga med undvikande av skador och olägenhet som beror på fukt. I del D1 "Vatten och avloppsinstallationer för fastigheter" finns föreskrifter och anvisningar om fastighetens anordningar för regn- och täckdiksvatten.

Enligt bestämmelserna i Finlands byggbestämmelsesamling skall skador och olägenhet av vatten och is hindras på förhand genom val av byggplats och/eller konstruktionslösningar vid byggande på områden som är utsatta för översvämningsrisker. Enligt anvisningarna skall översvämningsrisker beaktas vid planeringen av strukturen, så att byggnadernas bottenbjälklag planeras och byggs så högt, att vattennivån på bygg-

platsen inte stiger högre än till den nedre delen av det skikt under bottenbjälklaget där den kapillära stighöjden avbryts, om bottenbjälklaget inte är vattentryckisolerat. På riskområdena för ras och skred får man inte enligt byggbestämmelsesamlingen bygga byggnader som är avsedda för boende eller arbete, inte heller krävande anläggningar, om inte riskerna avlägsnas med konstruktionslösningar.

Strukturerna och VVS-systemen skall enligt byggbestämmelsesamlingen göras så, att vattenånga, vatten eller snö från inre och yttre fuktkällor inte tränger in i strukturerna och byggnadens inre utrymmen på ett skadligt sätt. Enligt byggbestämmelserna skall en byggnad vid behov kunna torka upp utan att skada strukturerna eller så skall en metod för torkning av strukturerna framställas i planerna. När byggnadens höjdläge väljs skall byggplatsens yt- och grundvattensituation beaktas. För att minska riskerna för fuktskador skall konstruktioner, som är utsatta för fukt, och grundbottens torkningssystem planeras och byggas så att de fungerar säkert under hela deras planerade användningstid och så, att det lätt går att inspektera och underhålla dem. Bortförselein av regnvatten från fastighetens område skall ordnas på ett tillförlitligt sätt och så att det inte orsakar risker för skador eller olycksfall, översvämningar eller annan skada. Dessutom skall anordningarna för regnvattnet dimensioneras så, att ett flöde som motsvarar den dimensionerade mängden regnvatten inte orsakar översvämning i avloppet.

5.3 Fastighetsägare

Fastighetsägarna skall sörja för att anläggningar som bidrar till torrläggning av fastigheten och förebyggande av översvämningar, såsom täckdikning och tomtledningar, hålls i skick. Fastighetsägarna svarar också för att fastighetens topografi inte ändras t.ex. genom att terrassera så, att de skador som eventuella vattenöversvämningar kan orsaka på byggnaderna på fastigheten försvåras. När fastigheten är en byggplats skall fastighetsägaren också se till att åtgärder som ändrar det naturliga vattenflödet på fastigheten inte medför betydande olägenhet för grannfastigheter.

I 8 § räddningslagen (468/2003) föreskrivs om egen beredskap i fråga om farliga situationer. Enligt bestämmelsen är de, som äger eller innehar en byggnad eller som utövar industri- eller affärsverksamhet samt ämbetsverk, inrättningar och andra sammanslutningar, skyldiga att på platsen i fråga och i sin verksamhet förebygga uppkomsten av farliga situationer samt att ha beredskap att vid överhängande fara skydda människor, egendom och miljön och att vidta sådana räddningsinsatser som de på egen hand förmår göra. När en översvämningsskada hotar är ägarna och innehavarna av fastigheter skyldiga att i mån av möjlighet hindra och begränsa skador t.ex. genom att konstruera temporära skyddsanordningar mot översvämningen och skydda lös egendom mot vattenskadorna.

5.4 Kommunerna

Kommunerna skall beakta översvämningens risker i sina beslut om planläggning och byggnadslov i enlighet med bestämmelserna om markanvändning och byggande, som beskrivits ovan i avsnitt 5.1. När general- och detaljplaner utarbetas skall också områdets översvämningsskänslighet beaktas. Vid behov skall planen eller byggnadslovet innefatta föreskrifter om åtgärder till skydd av kommande byggnader mot översvämningar som kan förutses.

Klimatförändringen och ändringar av andra omständigheter kan emellertid märkbart öka översvämningens risker på planeområdet eller en del av den, jämfört med läget när

planen godkändes. Om tillräckligt konkret utredning om översvämningsskaderiskerna och deras ökning finns tillgänglig, skall kommunen beakta översvämningsskaderisken vid prövningen av planens tidsenlighet. En ökad översvämningsskaderisk kan vara en grund för att anse, att planen är föråldrad, varvid kommunen skall skrida till åtgärder som avses i markanvändnings- och bygglagen för att revidera planen. Inte bara en ökning av översvämningsskaderisken, utan också ny och ökad kunskap om översvämningsskaderisken, kan förutsätta att planens aktualitet omprövas och planen revideras.

Det är emellertid inte klarlagt i markanvändnings- och bygglagen vilka åtgärder som kan förutsättas av kommunerna för att förverkliga en revision av en plan, speciellt i situationer där planeområdet redan är bebyggt. De planlösningar som en ökad översvämningsskaderisk kräver och de åtgärder som lösningarna förutsätter, såsom byggandet av översvämningsskydd eller ändringsarbeten på existerande byggnader, medför kostnader. I den gällande lagen regleras emellertid inte hur ansvaret för dessa kostnader fördelas. I lagen regleras inte heller hur det vore möjligt att i efterhand förordna att åtgärder, som inte ansluter till byggnadslovsförfarandet, skall förverkligas.

Myndighetsbeslut om planläggning och byggande, som fattats i enlighet med de bestämmelser och anvisningar som gällt under olika tidsskeden, har också omfattat beslut som anvisat sådana områden för byggande, som på basis av den kunskap som idag finns tillhands skulle kräva speciella beredskapsåtgärder p.g.a. översvämningsskaderisken. Lagstiftningen innehåller inte tillräckliga bestämmelser om hur ansvaret för förverkligandet av översvämningsskyddet på dessa områden skall fördelas. Detta försvårar också revisioner av gällande planer, eftersom valet av ändamålsenliga planlösningar förutsätter klarhet i fråga om hur ansvaret för att vidta åtgärderna och ansvaret för kostnaderna allokeras. Kommunerna har inte heller ett i lagstiftningen stiftat allmänt ansvar för ombesörjandet av översvämningsskyddet. Även om kommunerna alltså skulle försumma sina skyldigheter enligt markanvändnings- och bygglagen att revidera planen på det sätt som översvämningsskaderisken förutsätter, är det för närvarande inte sannolikt att kommunerna skulle ha ett ersättningsansvar för de översvämningsskador som möjligen skulle drabba området.

Också i fråga om kommunernas byggnadsövervakning anknyter problemen i högvattenregleringen närmast till befintliga byggnader. Eftersom markanvändnings- och bygglagen inte innehåller möjligheter att i efterhand ingripa i lösningarna för översvämningsskyddet, eller avsaknaden av sådana lösningar, för en redan bebyggd byggplats, kan ersättningsansvaret för en översvämningsskada inte heller för byggnadstillsynens del gälla ändringar i översvämningsskaderisken eller dess bedömningsgrunder, som inträffat efter att byggnadslovsbeslutet fattats.

5.5 Staten

Statens uppgifter i skyddet mot översvämningsskador kan indelas i förebyggande högvattenreglering och operativt översvämningsskydd. Skyddet mot översvämningsskador hör till jord- och skogsbruksministeriets verksamhetsområde.

Enligt 4 § lagen om miljöförvaltningen (55/1995) har de regionala miljöcentralerna i uppgift bl.a. att särskilt främja skyddet mot översvämningar och vattenförsörjningen och ha hand om nyttjandet och vården av vattnen samt förebygga och bekämpa miljöskador och miljöolägenheter. Översvämningsskyddet kan anses betjäna såväl användningen av vattendrag och vattenområden och bekämpningen av miljöskador. De regionala miljöcentralerna och Finlands miljöcentral sköter om uppgifterna i anknytning till högvattenregleringen och översvämningsskyddet under jord- och skogsbruksministe-

riets resultatstyrning. Finlands miljöcentral idkar forsknings- och utvecklingsverksamhet samt producerar experttjänster.

5.5.1 Högvattenreglering

Högvattenreglering inkluderar traditionellt planering och byggande av fasta anordningar och anläggningar, som syftar till att minska översvämningar och skador som översvämningar orsakar, samt sökande av tillstånd för åtgärderna i enlighet med vattenlagen (264/1961). Sådana här metoder inbegriper rensning av floder och strömmar, invallning av stränder och vattenreglering med hjälp av naturliga eller konstgjorda sjöar. Översvämningsområdena har minskat väsentligt med hjälp av vattenbyggande och vattenreglering. Dessa åtgärder genomfördes speciellt under 1960- och 1970 -talen. Under de senaste åren har byggande som i första hand syftar till högvattenreglering skett i tämligen liten omfattning och byggandet har koncentrerats till att slutföra långvariga, halvfärdiga högvattenregleringsarbeten samt i allt högre utsträckning till att skydda befolkningen mot översvämningar. Staten stöder skyddsåtgärder mot översvämningar med stöd av statsrådets förordning om stödjande av vattendragsåtgärder (651/2001).

På sista tiden har man börjat tala om hanteringen av översvämningssrisker, som innefattar en bred variation av beredskapsåtgärder. Hanteringen av översvämningssrisker omfattar vid sidan av den traditionella högvattenregleringen handlingsplaner för översvämningsskydd, översvämningsskartor, utarbetandet av översvämningssbedömningar, generella planer för hanteringen av översvämningssrisker samt prognosmodeller för översvämningar av vattenområden, utredning av objekten för de svåraste översvämningsskadorna, utfärdandet av rekommendationer om lägsta bygghöjder och givandet av utlåtanen t.ex. om dimensioneringen av brotrummor och broöppningar. Myndigheterna samarbetar i fråga om beredskapen mot översvämningar och ordnar beredskapsövningar. Förbättringen av översvämningssprognoser, användningen av satellitfotografier, utnyttjandet av väderradar, effektiveringen av dammsäkerheten samt beaktandet av effekterna av klimatförändringen är exempel på områden i forsknings- och utvecklingsarbetet.

5.5.2 Det operativa översvämningsskyddet

Med det operativa översvämningsskyddet avses beredskap i fråga om en förutsebar översvämning och skyddsåtgärder under översvämningen. Åtgärderna inkluderar bl.a. en effektiviserad uppföljning av hur vattenläget utvecklas, användningen av prognosmodeller för översvämningar, fasta skyddsanordningar mot översvämningar för att underlätta situationen, byggandet av tillfälliga skyddsvallar och andra anläggningar, grävning av tillfälliga fåror eller avskärning av vägbankar för att leda vattenflödet förbi det värst utsatta skadeområdet, användningen av vattenanläggningar i enlighet med tillståndsbeslut för att underlätta situationen, sökande av undantagstillstånd enligt vattenlagen samt en tillståndsenlig tillfällig reglering av avtappningar och en speciell skötsel av dammsäkerheten som översvämningssituationen kräver, bl.a. genom tätare kontroll av dammarna. Det operativa översvämningsskyddet omfattar också hindrandet av att kravisproppar och isproppar uppkommer med hjälp av isbommar, tillfälliga strypningar av vattenföringen, sågning och sandning. Det omfattar även avlägsnandet av kravisproppar och isproppar med hjälp av grävmaskiner eller sprängning. En effektiviserad informationsspridning och ett myndighetssamarbete för beredskap inför situationen och under den, ingår också i denna typ av verksamhet.

Till räddningsverksamheten hör enligt 43 § räddningslagen att avvärja överhängande olyckor samt skydda och rädda människor, miljö och egendom som är i fara. Den viktigaste uppgiften räddningsmyndigheterna har är att leda räddningsverksamheten i en översvämningssituation. Brandkårerna på räddningsområdet deltar i skyddsåtgärderna vid en översvämning också genom att bl.a. pumpa bort vatten med egen utrustning, delta i skyddet av byggnader, planera evakuering av befolkningen och evakuera medborgare från översvämningssområdet. Räddningslagstiftningen tar inte helt entydigt ställning till i vilken utsträckning räddningsmyndigheterna skall delta t.ex. i skyddet mot översvämningar och förhållsberedskapen på egen bekostnad. Räddningsverket har inte det primära ansvaret i det operativa översvämningsskyddet.

5.5.3 Resurser som behövs för högvattenreglering och översvämningsskydd

Det förebyggande skyddet mot översvämningar som är på statens ansvar kräver nuförtiden uppskattningsvis cirka 30 årsverken per år. Löne- och andra kostnader för detta uppgår till cirka tre miljoner euro per år. Investeringar i byggande och grundförbättringar av vattendragsprojekten samt kostnaderna för underhåll av vattendragen och för användningen av dem kan dessutom anses höra till det förebyggande skyddet mot översvämningar. Kostnaderna för detta uppgår till ungefär 5–6 miljoner euro per år. Statsmedel som används till skyddet mot översvämningar uppgår således totalt till cirka 8–9 miljoner euro per år. Det operativa översvämningsskyddet kräver årligen cirka tio årsverken i statsförvaltningen och löne- och övriga kostnader för verksamheten uppgår till cirka 0,8 miljoner euro per år. Staten använder således ungefär tio miljoner euro per år till högvattenreglering och skyddet mot översvämningar samt övrig hantering av översvämningssrisker. Siffrorna inkluderar inte statens delaktighet i planeringen av områdes- och markanvändningen och det förebyggande av översvämningssrisker som härigenom förverkligas. Vissa enskilda kommuner har också deltagit i skyddet mot översvämningar, men det finns inga uppskattningar av kommunernas investeringar i högvattenreglering och skyddet mot översvämningar.

5.6 Europeiska unionen

Efter de stora översvämningarna 2002 kom vattendirektörerna i Europa överens om att samla ihop bästa praxis för översvämningssprevention och -skydd samt skadeersättning. Arbetet resulterade i dokumentet "Best Practice on Flood Prevention, Protection and Mitigation". Det godkändes på vattendirektörmötet i Rom i november 2003. I samma sammanhang skissade kommissionen ett åtgärdsprogram för hanteringen av översvämningssrisker. Som en del av programmet skissade kommissionen beredningen av ett lagstiftningsinstrument. Programmet skulle kopplas till de förvaltningsplaner för avrinningsområden som avses i vattenramdirektivet. Miljörådet slog 14.10.2004 fast att ett effektivt sätt att få till stånd ett integrerat och gemensamt tillvägagångssätt är att utarbeta och genomföra gemenskapens handlingsprogram om att förebygga, förhindra och minska översvämningar. Handlingsprogrammet består av tre delar: 1) information och forskning, 2) Europeiska unionens finansiella instrument och 3) direktivet om översvämningar. Av temaområdena inom information och forskning främjas temana för prognostisering och kartläggning av översvämningar samt planering av markanvändningen under 2006.

Kommissionen gav 18.1.2006 ett förslag till direktiv om bedömning och hantering av översvämningar. Förslaget till översvämningssdirektiv omfattar kartläggningen av översvämningssrisker och planeringen av hanteringen av översvämningssrisker. Enligt förslaget skall man först göra en preliminärbedömning av översvämningssriskerna på av-

rinningsförvaltningsområdena enligt vattenramdirektivet. På basis av bedömningen kan sådana vattenområden där översvämningar inte leder till betydande konsekvenser för människors hälsa, miljön eller den ekonomiska aktiviteten undantas från det utarbetande av riskkartor och den planering som förutsätts enligt direktivet.

För avrinningsområden, delar av dem och kustområden med betydande översvämningsskador skall översvämningsskadekartor utarbetas. Dessa riskkartor skall visa bl.a. områden som hotas av översvämningar, sannolikheten för översvämningar på dessa områden och hur betydande översvämningsskade risken är. Nya riskkartor behöver dock inte utarbetas om det redan finns en riskkarta för området i fråga och riskkartan uppfyller kraven i direktivet. Översvämningsskadekartorna skall enligt förslaget vara färdigställda senast 22.12.2013.

Samarbetet mellan och samordningen av nationella myndigheter, och på gränsöverskridande vattenförvaltningsområden, olika staters myndigheter, skall förbättras med hjälp av hanteringsplaner för översvämningsskador (flood risk management plans). Hanteringsplanerna skall utarbetas för samma områden som riskkartorna. De egentliga metoderna för hanteringen av översvämningsskadorna faller emellertid inom ramen för medlemsstaternas beslutsfattande. Hanteringsplanerna för översvämningsskador skall vara färdiga senast 22.12.2015, dvs. samtidigt som förvaltningsplanerna för avrinningsområdena enligt det vattenpolitiska ramdirektivet skall granskas första gången.

Medlemsstaterna skall ha ansvaret för att utarbeta översvämningsskadekartorna och hanteringsplanerna för översvämningsskador i enlighet med de innehållskrav som finns i en bilaga till direktivet. Kommissionen skall främja samarbete och utbyte av information samt tillämpningen av bästa praxis, och den skall också sträva efter att beakta hanteringen av översvämningsskador på andra sektorer inom gemenskapspolitiken. Olika intressesfärer och samarbetspartners skall vara fast anknutna till beredningen av hanteringsplanerna för översvämningsskador. Avsikten är att samordna planerna med förvaltningsplanerna för avrinningsområdena och handlingsprogram enligt det vattenpolitiska ramdirektivet och använda samordningen åtminstone i hörandet av medborgarna och andra förfaranden för medborgarnas deltagande. Närmare beslut om samordningen skall fattas separat för varje vattenförvaltningsområde.

6 Bedömning av den gällande lagstiftningen om översvämningsskador

6.1 Definitioner

I tillämpningen av den gällande lagstiftningen om översvämningsskador har avsaknaden av vissa centrala definitioner upplevts som problematisk. I lagstiftningen definieras inte begreppet exceptionell översvämning. Enligt förarbetena till lagen om ersättande av översvämningsskador kan en översvämning anses exceptionell när det är fråga om en översvämning som är betydligt mer omfattande än genomsnittet eller en översvämning som inträffar på en oväntad tidpunkt. Vid bedömningen av hur exceptionell en översvämning är, kunde man använda uppmätta och observerade medelvattennivåer eller genomsnittliga högvattennivåer vid tidpunkten för översvämningen som en jämförelsegrund. Enligt förarbetena till lagen kan översvämningens vattennivå dock inte ensam användas som bedömningsgrund, eftersom översvämningens varaktighet, översvämningstypen och vattendragets egenart ofta har en avgörande betydelse vid

bedömningen av hur exceptionella översvämningen är. Det finns inte heller tillräckliga mätningsobservationer för alla vattendrag eller så är observationerna för kortvariga.

Bestämningen av översvämningens eventuella exceptionella karaktär har således blivit föremål för en prövning för varje enskilt fall hos den myndighet som beviljar ersättning. I tillämpningspraxis har en översvämning som i medeltal återkommer vart tjugonde år ansetts exceptionell. Bedömningen av översvämningens intervaller har bottnat i den regionala miljöcentralens eller Finlands miljöcentralens uppskattning.

I lagen om ersättande av översvämningsskador och dess förarbeten definieras inte heller begreppet vattendrag, vilket har medfört tolkningsproblem i vissa fall. Enligt vattenlagen är vattendrag öppna insjöområden jämte tillhörande naturliga och konstgjorda delar. Såsom vattendrag eller del därav anses däremot inte dike, rännil eller sådan bädd, vari inte fortgående rinner vatten och det inte ens under tiden för högsta vattenstånd finns tillräckligt vatten för dess befarande med båt eller för bedrivande av flottning och i vilken inte heller fisk i nämnvärd omfattning kan ha sin vandring. Inte heller källa samt brunn och annan vattentäkt, vattencistern och konstgjord damm räknas som vattendrag enligt vattenlagen.

I ersättningspraxis har begreppet vattendrag avgränsats såsom i vattenlagen. Sålunda har skador av översvämningar i diken och rännilar inte ersatts. I vissa störtregnsöversvämningar har det varit svårt att bedöma t.ex. om skadorna beror på att avloppsnätets kapacitet har överskridits eller på höjningen av vattenståndet i närliggande vattendrag och därav följande fyllning av avloppen. I ersättningspraxis har man också ansett att skador p.g.a. en höjning av havsvattennivån inte ersätts som översvämningsskador.

6.2 Behandlingen av ersättningsärenden

Behandlingen av ersättningsansökningar som inlämnats med stöd av lagen om ersättande av översvämningsskador är nuförtiden en mycket långsam process med tämligen många etapper. Ersättningsansökningarna lämnas in till kommunen, där landsbygdsnäringsmyndigheten svarar för bedömningen av skadan. Kommunen skickar ansökningarna vidare till jord- och skogsbruksministeriet. Innan medel i kommunen kan anvisas för betalningen av ersättningarna för översvämningsskador, behandlar jord- och skogsbruksministeriet de inlämnade ansökningarna och fastställer, om det är fråga om en i lagen avsedd översvämningsskada. Dessutom skall en förordning ges av jord- och skogsbruksministeriet om utbetalningen av översvämningsskadeersättningar.

Kommunens landsbygdsnäringsmyndighet fattar i praktiken sitt ersättningsbeslut i enlighet med det anslag som jord- och skogsbruksministeriet har anvisat för varje sökande. Om ministeriet inte har funnit att skadan är sådan som avses i lagen, avslår kommunens landsbygdsnäringsmyndighet ansökan om ersättning. Alla ersättningsansökningar behandlas således i jord- och skogsbruksministeriet och i ministeriet fattas också de faktiska besluten om ersättning av skador, även om skötseln av sådana här saker inte kan anses höra till ministeriets angelägenheter.

Arbetskrafts- och näringscentralerna ger råd och anvisningar i översvämningsskadeärenden inom sina områden. Landsbyggsavdelningarna i arbetskrafts- och näringscentralerna avgör också som första besvärinstans besvären över ersättningsbesluten.

Om det årliga anslaget i statsbudgeten inte räcker till ersättningen av översvämningsskador, behöver tilläggsresurser anvisas i en tilläggsbudget. Ersättningen av översvämningsskador på trädgårdsprodukter, bärgad skörd, samt gårdsbruksbyggnader

förutsätter att Europeiska gemenskapernas kommission godkänner det, vilket i sin tur fördröjer och försvårar ersättningsförfarandet.

6.3 Skador som ersätts och bedömningen av dem

Förfarandena för att bedöma skador på byggnader, kvaliteten på skadevärderingarna och deras exakthet samt uppskattningarna av storleken på enhetsskadorna och reparationskostnaderna varierar kraftigt mellan kommunerna. I vissa kommuner kan kommunens byggnadstillsynsmyndighet delta i bedömningen av byggnadsskadorna, medan andra kommuner behöver vända sig till utomstående bedömare t.ex. för att de saknar resurser. Jord- och skogsbruksministeriet kan med stöd av lagen om ersättande av översvämningsskador ge närmare bestämmelser om grunderna för bedömningen av översvämningsskador, men någon sådan ministerieförordning har inte utfärdats. Ministeriet har emellertid gett anvisningar om bedömningen av skador också i fråga om skador på byggnader. I vissa kommuner har dessa anvisningar likväl uppfattas som alltför generella och kommunerna har önskat få betydligt mer detaljerade anvisningar och anvisningar för varje särskilt fall.

I jord- och skogsbruksministeriet har ersättningen av skador på byggnader uppfattas som problematisk till den del att det inte finns bestämmelser om användningen av åldersavdrag när ersättningarna fastställs. Å andra sidan skulle åldersavdrag vara besvärliga p.g.a. de olika kurvorna för åldrande för olika byggnadsdelar och entydiga bestämmelser skulle inte nödvändigtvis leda till en rättvis behandling av byggnader som byggnadstekniskt är olika. I vissa fall har byggnaderna skadats av översvämningen så att skadorna är irreparabla, vilket medför tolkningsproblem vid bedömningen av skadorna samt fastställandet av ersättningens storlek.

Problematiskt vid tillämpningen av lagen om ersättande av översvämningsskador har också varit tolkningen av vad som räknas som en ersättningsgill anläggning. I gällande ersättningspraxis räknas t.ex. ett grilltak som en konstruktion som avses i lagen om ersättande av översvämningsskador och ett sådant tak anses sålunda falla inom lagens tillämpningsområde. I lagstiftningen om översvämningsskador bestäms inte heller närmare om ersättning kan betalas för en byggnad, som uppförts utan vederbörligt byggnadslov. "Lösöre som behövs i hushållen", som skall ersättas enligt lagen, har också lett till tolkningsproblem eftersom det lösöre som avses inte kan fastställas entydigt. Däremot är ersättnings- och värderingsförfarandet för översvämningsskador på trädgårdsprodukter och bärgad skörd entydigt. Normskörd och priser per enhet bestäms i jord- och skogsbruksministeriets förordning på basis av vilken ersättningarna fastställs.

Ersättning för de kostnader som skadevärderingen medför betalas i detta nu endast till de regionala skogscentralerna. Däremot kan de värderingskostnader som andra har inte ersättas på basis av lagstiftningen om ersättande av översvämningsskador. Värderingen av skadorna kan under svåra översvämningssår nöta oproportionerligt mycket på kommunernas resurser och kommunerna kan inte få ersättning t.ex. för de kostnader de har när de anlitar utomstående experter för skadevärderingen.

6.4 Ersättningsberättigade

Enligt 3 § 2 mom. lagen om ersättande av översvämningsskador kan ersättning betalas även till andra sammanslutningar eller samfund än sådana som avses i 3 § 1 mom. om det finns särskilda skäl till det. Detta tolkningsbara undantagsstadgande har visat sig vara problematiskt att tillämpa i jord- och skogsbruksministeriet. Ersättning har i en-

skilda fall betalats t.ex. för skador på en bostadsbyggnad som ägs av ett aktiebolag när aktiebolaget har ägt den bostadsbyggnad som aktieägarna använt som hem. Emellertid har det varit sällsynt att ersättningar skulle ha betalats på basis av särskilda skäl till någon annan än till dem, som uttryckligen räknats upp i lagen.

7 Ersättning av översvämningsskador i Europa

7.1 Sverige

I Sverige saknas ett statsreglerat stödsystem för ersättning för naturolyckor eftersom synen där är, att staten inte skall betala ersättning för skador för vilka försäkring kan tecknas. I Sverige finns det också försäkringar som ger ett gott skydd vid översvämningsskador på byggnader och lösöre. Översvämningsskador som ersätts ur försäkringen är bl.a. skador som orsakas av snösmältning, översvämning av vattendrag eller höjning av havsvattenståndet samt ett ovanligt häftigt eller oupphörligt störtregn.

Den svenska staten reserverar inte speciella årliga medel för ersättning av skador som orsakas av naturolyckor, men staten kan likväl i enskilda fall bevilja medel för att rätta till skadegörelse som orsakats av naturolyckor. Detta skedde t.ex. i samband med översvämningarna 2000 och 2001. Att staten deltar i ersättningen av översvämningsskador är dock mycket exceptionellt.

Staten betalar emellertid ersättning till kommunerna för deras räddningskostnader i samband med naturolyckor. Detta sker med stöd av lagen om skydd mot olyckor, som trädde i kraft 2003. Kommunerna har rätt till ersättning av staten för kostnader som överskrider deras självrisk, om den kommunala räddningstjänstens räddningsuppgift har medfört väsentliga kostnader. Självriskens storlek räknas på basis av kommunens skatteintäkter. En förutsättning för ersättning är, att kommunens kostnader har berott direkt på räddningsverksamheten.

7.2 Norge

Norge har två olika system för ersättning av skador som orsakats av naturolyckor. Brandförsäkrad egendom är i Norge regel försäkrad också mot naturskador med stöd av lagen om naturskadeförsäkring (lov om naturskadeforsikring) som trädde i kraft 1989. Naturskador som avses i lagen om naturskadeförsäkring är jordskred, storm, översvämning, stormstörtregn, jordbävning och vulkanutbrott. Både privatpersoner och företag kan få ersättning. Systemet administreras av den norska naturskadepoolen (Norsk Naturskadepool) och alla försäkringsbolag som försäkrar naturskador skall tillhöra poolen. Försäkringstagaren skall betala en premie som fastställts i lagen till 0,12 promille av brandförsäkringspremien, och den styrs till en skild fond i poolen. När en naturskada skett är försäkringstagaren i kontakt direkt till sitt försäkringsbolag, som behandlar ersättningsansökan och betalar ut den ersättning som försäkringstagaren är berättigad till. Naturskadepoolen utjämnar skadorna mellan de olika försäkringsbolagen.

Skador av naturolyckor på egendom som inte kan brandförsäkras kan ersättas från Statens naturskadefond med stöd av naturskadelagen (naturskadeloven), som trädde i kraft 1961. Syftet är att naturskadefonden skall komplettera det försäkringsbaserade systemet, och fonden anvisas ett årligt anslag i statsbudgeten. De skador som ersätts med stöd av naturskadelagen motsvarar dem som ersätts med stöd av lagen om naturskadeförsäkring. Viktiga ersättningsobjekt är vägar, broar och odlingsmark. Ur na-

turskadefonden ersätts inte skador på sådana objekt som hade kunnat försäkras mot naturskador. 2005 flyttades trädgårdsprodukter utanför det statliga systemet och numera ersätts skador på trädgårdar och gårdar som hör till brandförsäkrade bostads- och fritidsbyggnader ur försäkringen. Stormskador på skog ersätts inte heller ur naturskadefonden, eftersom denna risk kan försäkras.

7.3 Danmark

I Danmark trädde en lag om stormflöden eller -översvämningar och stormfälld skog (lov om stormflod och stormfald) i kraft 2000. Den ersatte en tidigare lag om ersättning av stormflöden (stormfloderstatningsloven). Med stormflöden avses i lagen en översvämning som beror på en exceptionell höjning av havsvattennivån till följd av en storm. Ersättningen omfattar fast och lös egendom som är brandförsäkrade. Med stöd av lagen ersätts också stormskador på skog, om skogen är försäkrad med en s.k. basförsäkring. Stormfälld skog ersätts enligt lagen när en kraftig vind leder till att träden på stora skogsområden faller eller bryts av i sådan omfattning att det motsvarar minst ett års avverkning på området i fråga.

Skadorna ersätts ur en fond som förvaltas av Stormrådet. Stormrådet avgör, om ett stormflöde vid en viss tidpunkt på ett visst område är sådant som avses i lagen. Skadorna ersätts inte, om det är möjligt att försäkra egendomen mot översvämningsskador. I samband med den första premiebetalningen för året samlar försäkringsbolagen i också en premie till fonden. Premien storlek är för närvarande 20 danska kronor (cirka 2,5 euro).

7.4 Tyskland

I Tyskland har det sedan 1991 varit möjligt att kombinera en hem-, bostadsbyggnads- och företagsförsäkring med ett utvidgat skydd mot naturskador. Det är inte möjligt att ansluta en försäkring endast mot vissa utvalda naturrisker till hemförsäkringen, utan den utvidgade naturskadeförsäkringen täcker skador av stormar, översvämningar, jordbävningar, landsänkningar, jordskred, tung snö och snölaviner. Den typs skador som ersätts kan emellertid variera mellan försäkringsbolagen. I den tidigare Tyska demokratiska republiken innehöll hem- och byggnadsförsäkringarna likaså en försäkring mot naturskador, inklusive översvämningar, och de här försäkringarna är ännu i kraft i ungefär fyra miljoner hushåll.

Försäkringspremierna och självriskerna graderas enligt riskzon. Försäkringsbolagen använder sig av ett s.k. zonsystem, med vars hjälp hela staten är indelad i tre klasser för översvämningsskador med gatuspecifik exakthet. En försäkring kan inte tecknas för en byggnad, som är belägen i den högsta riskzonen. På området för den högsta riskzonen finns det mindre än tio procent av alla byggnader, och därmed går det att försäkra över 90 procent av byggnaderna mot översvämningsskador. Det kan likväl vara svårt att få en försäkring för en byggnad i de fall, som byggnaden utsatts för en stor översvämningsskada eller flera mindre skador under de senaste tio åren.

I Tyskland finns inte ett fast statligt system för ersättning av naturskador. Översvämningsskador ersätts vid behov från förbundsstatens och delstaternas allmänna budgeter. Översvämningen av floden Elbe år 2002 var den svåraste översvämningsskadan under detta århundrade i Tyskland och den orsakade skador på över nio miljarder euro. Översvämningsskadorna ersattes då med speciell finansiering på förbundsstatsnivå och för att möjliggöra en snabb återuppbyggnad inledde förbundsregeringen ett brett

ekonomiskt hjälpprogram tillsammans med en återuppbyggnadsfond som grundats med stöd av en lag om solidaritet med översvämningsoffren (Flutopfersolidaritätsgesetz).

Efter översvämningarna 2002 har man övervägt en obligatorisk översvämningförsäkring i Tyskland. Detta har emellertid inte framskridit. Under de senaste åren har de tyska ansträngningarna fokuserats på prevention av översvämningar och i maj 2005 trädde en lag om förbättring av förebyggande skydd mot översvämningar (Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes) i kraft. I detta sammanhang tillades bestämmelser bl.a. om allmänna principer för skydd mot översvämningar och envars skyldighet att skrida till förebyggande åtgärder i vattenhushållslagen (Wasserhaushaltsgesetz). Också en bestämning av översvämningsområden, som skall fastställas av jorddomstolarna senast 10.5.2012, ingick.

7.5 Storbritannien

I England och Wales har det funnits ett system för privatförsäkring mot översvämningar redan under ett århundrade. Systemet har behållits rätt oförändrat och det bygger på ett gentlemenavtal mellan regeringen och försäkringssektorn. Med hjälp av detta avtalssystem har en reglering i lagstiftningen undvikits. Avtalen gäller numera regeringen, försäkringssektorn och miljöbyrån (Environment Agency) samt sakkunniga och lokala myndigheter. Det brittiska försäkringsförbundet (Association of British Insurers) står som avtalspart för försäkringsgivarnas del och förbundet har förbundit sig till att ordna försäkringskydd mot översvämningar på villkor att regeringen svarar för ett effektivt skydd mot översvämningar.

Hemförsäkringarna i Storbritannien inkluderar skydd mot översvämningsskador och dessutom andra naturskador, såsom skador av storm, hagelregn, snölaviner, jordbävningar, frost, tjäle och tung snö. Alla naturskador finns således samlade i en försäkring. Försäkringspremien prissätts på basis av risken och för översvämningarnas del är premien klassad enligt riskområden. På områden för hög översvämningrisk är det möjligt att det inte går att försäkra byggnaderna överhuvudtaget. Det brittiska försäkringsförbundet har emellertid förbundit sig till att fortsättningsvis hålla gamla översvämningförsäkringar på vissa högriskområden i kraft. På högriskområden där regeringen har lovat ordna ett tillräckligt skydd mot översvämningar senast inom år 2007 är gamla försäkringskunders försäkringar nämligen ännu i kraft. Även om översvämningförsäkringen är frivillig, kan den i praktiken bli obligatorisk genom att fastighetsägaren t.ex. inte kan inteckna fastigheten utan att den har ett fullt försäkringskydd.

7.6 Frankrike

I Frankrike ersätts skador av naturolyckor av såväl den privata sektorn som av staten. Det franska systemet grundlades genom en lag 1982 (la loi du 13 juillet 1982) och det har två huvudsakliga syften: att snabbt ersätta dem som lidit skada för deras förluster och att förebygga framtida skador samt minska antalet skador. Det i lag reglerade systemet bottnar i att staten anses vara ansvarig för att sörja för medborgarnas välbefinnande. Försäkringspremiens storlek fastställs i lagen och den är lika stor för alla försäkringstagare. Försäkringspremien är 12 procent av premien för brandförsäkringen och sex procent av stöld- och brandförsäkringspremien eller 0,5 procent av skadeförsäkringen i motorfordonsförsäkringen.

Alla bil-, hem- och företagsförsäkringar i Frankrike innehåller ett skydd mot brand, vattenskador och stölder. Försäkringarna innehåller vidare ett skydd mot översvämningar, jordskred, torka, snölaviner och jordbävningar. Detta tilläggskydd kan emellertid fås endast när en statlig myndighet har deklarerat att den inträffade naturolyckan är en ersättningsgill katastrof. Staten deltar i ersättningen av ovanliga naturskador genom att bevilja återförsäkring (Caisse Centrale de Réassurance, CCR).

Ersättningsystemet kompletteras av en lag från 1982 som uppmuntrar till utvecklandet av regionala planer med syfte att kartlägga riskområdena. Lagen innehåller också bestämmelser om preventiva åtgärder. Kommuner med stor skadebenägenhet skall som preventiv åtgärd utarbeta en plan där riskområdena karteras zonvis. Det finns tre zoner: den gula zonen (låg risk), den orange zonen (medelrisk) och den röda zonen (hög risk – allt byggande förbjudet). Lagen förutsätter dock inte att byggnaderna på den röda zonen skall rivas, om byggnaderna placerats där innan riskkartorna har gjorts. Staten har också möjlighet att tvångsinlösa byggnader på riskzonen.

7.7 Spanien

I Spanien var det till 1991 möjligt att få ersättning för naturskador endast från ett offentligt samfund (Consortio de Compensacion de Seguros). Från 1991 har privata försäkringsgivare kunnat erbjuda försäkringsskydd också mot naturskador, men en del av försäkringspremien går ändå fortsättningsvis till det offentliga samfundet i fråga. Varje fastighets- och motorkombinationsförsäkring innehåller ett skydd mot naturolyckor. Försäkringsskydd mot avbrott av näringsverksamheten kan emellertid skaffas endast som en komplettering från privata försäkringsgivare. Självrisken i försäkringen är normalt tio procent av den skada som lidits, men i närheten av floderna måste en tilläggspremie betalas för översvämningsrisken. Försäkringens belopp motsvarar brandförsäkringens belopp.

Consortio de Compensacion de Seguros har två roller i förhållande till försäkringsmarknaden. Den kan först och främst själv verka som försäkringsgivare, om försäkringsbolagen inte har försäkrat översvämningsrisker. För det andra verkar samfundet som en garantifond när översvämningsrisken har försäkrats, men en privat försäkringsgivare inte förmår uppfylla sina skyldigheter p.g.a. betalningsoförmåga eller konkurs. I omfattande skadesituationer kan regeringen utlysa nödtillstånd, varvid Consortio de Compensacion de Seguros befrias från ansvar och staten ersätter de skador som översvämningen orsakat.

7.8 Belgien

I Belgien har det traditionellt funnits frivilliga försäkringar mot naturskador. Staten har också en nationell skadefond, ut vilken skador som orsakats av exceptionella naturolyckor kan ersättas. I mars 2006 trädde en ny lag om försäkring av naturskador i kraft i Belgien. Lagen innehåller skydd mot bl.a. översvämningar, jordbävningar, jordskred och landsänkningar. Alla nya brandförsäkringsavtal skall från ingången av mars 2006 inkludera ett obligatoriskt skydd mot naturskador och detta skydd kan ges till hushållen, småföretagare, gårdsbruk och i vissa fall affärsbyggnader. Gamla kunder kan be att deras försäkringsskydd utvidgas från det datum som lagen trädde i kraft. De existerande försäkringarna ombildas ändå till att motsvara det nya systemet inom ett från lagens ikraftträdande. Prissättningen och försäkringsskyddets exakta täckningsgrad baseras också i fortsättningen till dessa delar först och främst på marknaden.

Med lagen grundades också en ny myndighet (Rating Bureau, den s.k. tariffbyrån) med representanter både för konsumenterna och försäkringsgivarna. Myndigheten har i uppgift också att fastställa villkoren för en risk, för vilken ett försäkringsskydd inte står att finna på marknaden p.g.a. storleken på risken. Försäkringspremier och ersättningsanspråk som grundar sig på en klassificering i enlighet med myndighetens villkor delas jämt mellan de försäkringsgivare som beviljar en enkel brandförsäkring i Belgien. Självriskandelen är 610 euro och den maximala självrisken enligt index 1008 euro. Ersättningsgränsen per skadefall är 700 miljoner euro vid jordbävningar och 280 miljoner euro vid översvämningar. Om skadorna överskrider dessa övre ersättningsgränser, deltar staten i ersättningen av skadorna. Systemet gäller såväl inhemska som utländska försäkringsbolag.

7.9 Schweiz

I Schweiz är det möjligt att teckna försäkring mot naturolyckor. I elva s.k. byggnadsförsäkringskantonen (Gebäuderversicherungskantonen) är försäkringen mot naturolyckor obegränsad. I sju s.k. GUSTAVO-kantonen, där det inte finns ett offentligrättsligt system för byggnadsförsäkringar, är naturskador delvis försäkrade med ersättningsbegränsningar per skadefall, med stöd av naturskadeförsäkringslagen (Verordnung über die Elementarschadenversicherung).

Byggnadsförsäkringsgivarna (KGV) i byggnadsförsäkringskantonerna är självständiga offentligrättsliga samfund. Med detta system har över 80 procent av byggnadsbeståndet i Schweiz försäkrats. Byggnadsförsäkringsbolagen bildar ett juridiskt monopol och varje bolag sköter försäkringarna på sitt eget område. Byggnadsförsäkringsgivarna är inte enbart försäkringsbolag utan verkar också i skadebekämpningsfunktioner. Försäkringarna täckningsgrad är i princip densamma som hos privata försäkringar och villkoren för byggnadsförsäkringarna bottnar i sakförsäkringslagen (Sachversicherungsgesetz). Byggnadsförsäkringsgivarna har ett eget återförsäkringsförbund (Interkantonaler Ruckversicherungsband) mellan kantonerna, som fungerar som återförsäkrare i brand- och naturskadefall.

I GUSTAVO-kantonerna beviljas naturskadeförsäkringar av byggnader endast på den privata sektorn. I försäkringstillsynslagen (Versicherungsaufsichtsgesetz) bestäms, att en privat försäkringsgivare skall inkludera skydd mot naturskador i sina brandförsäkringar. Försäkringarna täcker skador av översvämning, storm, hagelregn, snölaviner, tung snö samt sten- och jordskred. I tre fria kantonen är brandförsäkringen obligatorisk och till den anknäyer en obligatorisk naturskadeförsäkring. Den privata försäkringssektorn har en naturskadepool (Elementarschaden Pool) och medlemskap i poolen är frivillig för försäkringsbolagen. Poolen ersätter bolaget med 85 procent av utbetalda försäkringsersättningar.

7.10 Europeiska unionens solidaritetsfond

En medlemsstat kan få ersättning för de skador som en översvämning medför från Europeiska unionens solidaritetsfond, som bildades den 15 november 2002. Ersättningar beviljas från medlen i solidaritetsfonden främst vid allvarliga naturolyckor med allvarliga följder för medborgarnas levnadsvillkor, naturmiljön eller ekonomin i en eller flera regioner. Som storkatastrofer räknas alla katastrofer som i en stat orsakar skador till en omfattning om antingen över tre miljarder euro enligt prisnivån 2002 eller över 0,6 procent av bruttonationalprodukten i staten i fråga.

I exceptionella situationer kan stöd beviljas ur solidaritetsfonden också när skadegörelsens omfattning är mindre än ovan nämnda minsta omfattning. Stöd kan då beviljas till en region som upplevt en ödeläggelse på grund av en exceptionell katastrof med allvarliga och långvariga konsekvenser för livsvillkoren för en avsevärd del av befolkningen och ekonomins stabilitet. Härvid beaktas speciellt avlägsna och isolerade regioner, såsom arkipelager och de mest avlägsna områdena. I dessa undantagsfall får det årliga stödet inte beviljas till större belopp än 7,5 procent av solidaritetsfondens tillgängliga medel om 75 miljoner euro per år.

De medel som beviljas ur solidaritetsfonden betalas ut till staten som ett engångsstöd och syftet med stödet är att komplettera åtgärderna i förmånstagarstaten samt täcka en del av de offentliga utgifterna för att hjälpa staten. Privatpersoner kan inte få ersättningar ur fonden. Med stödet ersätts endast direkta skador som inte kan försäkras, och de åtgärder som finansieras med medel från solidaritetsfonden kan inte samtidigt få stöd från strukturfonderna. Ur fonden har ersättningar beviljats bl.a. för översvämning-, jordbävning- och stormskador. Också skadorna av oljeläckaget från oljetankern Prestige har ersatts med solidaritetsfondens medel.

8 Alternativen i revideringen av lagstiftningen

Arbetsgruppen har som alternativa sätt att ersätta översvämningsskador granskat möjligheterna att använda fonder som står utanför statsbudgeten, en reviderad ersättningsbehandling hos statens myndigheter samt en delvis upplösning av det nuvarande ersättningssystemet och en mer omfattande ersättning av översvämningsskador med hjälp av försäkringssystem.

8.1 Möjligheten att använda fonder

I enlighet med det uppdrag som arbetsgruppen fått har arbetsgruppen granskat möjligheterna att använda fonder som står utanför statsbudgeten vid ersättningen av översvämningsskador. Av de fonder som står utanför statsbudgeten undersökte arbetsgruppen Statens bostadsfond, Gårdsbrukets utvecklingsfond samt Brandskyddsfonden närmare.

8.1.1 Statens bostadsfond

Statens bostadsfond, som står utanför statsbudgeten, inledde sin verksamhet den 1 januari 1990, då under namnet Fonden för utvecklandet av bostadsförhållandena. Fondens namn ändrades 1.1.1993 till Statens bostadsfond. Statens bostadsfond regleras i lagen om statens bostadsfond (1144/1989) och förordningen om statens bostadsfond (401/1993), som utfärdats med stöd av lagen. Statens bostadsfond har grundats i den lagstiftningsordning som föreskrivs för grundlag.

Statens bostadsfond sorterar under miljöministeriet och dess syfte är att finansiera åtgärder som utvecklar bostadsförhållandena. Bostadsfondens medel används till att bevilja lån och annat stödjande av bostadsfinansiering i enlighet med bestämmelserna om det och såsom bestäms i statsbudgeten. Bostadsfonden kan vidare bevilja bidrag och annat stöd på det sätt som skilt föreskrivs. Bostadsfondens förmögenhetsmassa består av bl.a. de fordringar (aravalån) som flyttats över till bostadsfonden när den

grundades och avkortningar och räntor på aravalånen. Bostadsfondens förmögenhet var i slutet av 2005 7,5 miljarder euro.

Till utgången av år 2005 har från bostadsfondens medel betalats ut bl.a. räntestödet för räntestödslån som bostadsfonden godkänt, understöd enligt lagen om vissa understöd som betalas ur Statens bostadsfond (657/2000) och understöd enligt lagen om understöd för reparation av bostäder och energiunderstöd (1021/2002). Understöd kan enligt sistnämnda lag betalas bl.a. för reparation på sociala grunder av bostäder för åldringar och handikappade, undanröjande av sanitära olägenheter och förbättring av bostädernas energihushållning. Från och med ingången av 2006 har reparations- och energiunderstöden flyttats att finansieras med anslag i statsbudgeten.

Med hänsyn till syftet med statens bostadsfond torde användningen av dess medel inte kunna användas för utbetalning av ersättningar för översvämningsskador utan en lagändring. Eftersom dessutom reparations- och energiunderstöden, som statens bostadsfond beviljat, från och med 2006 flyttats från till att finansieras med statsbudgeten, kan det inte heller av detta skäl anses befogat att ersättningar för översvämningsskador skulle betalas med medlen i statens bostadsfond.

8.1.2 Gårdsbrukets utvecklingsfond

Om gårdsbrukets utvecklingsfond bestäms i lagen om gårdsbrukets utvecklingsfond (657/1966) och den förordning (1754/1995) som getts med stöd av denna lag. Gårdsbrukets utvecklingsfond finns i anslutning till jord- och skogsbruksministeriet. Med undantag för de uppgifter som hör till fondens direktion, sköts fondens förvaltningsuppgifter av jord- och skogsbruksministeriet och dess bokföring av jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcentral Tike.

Gårdsbrukets utvecklingsfonds medel får användas för att förbättra gårdsbrukets struktur, främja landsbygdsnärningarna, förbättra levnadsförhållandena och utkomstmöjligheterna på landsbygden samt främja utvecklande av dessa åtgärder. Medlen i gårdsbrukets utvecklingsfond skall användas så att syftena enligt lagen om finansiering av landsbygdsnärningar och lagen om finansiering av renhushållning och naturnärningar främjas. Förmögenhetsmassan i gårdsbrukets utvecklingsfond har bildats bl.a. av de medel som tillhört kolonisationsfonden, de medel som genom statsbudgeten överförs till fonden samt vissa medel som intäktförs till fonden. Fondens förmögenhetsmassa är för närvarande 700 miljoner euro.

Fondens användningssyfte är i lagen begränsat till gårdsbruksnärningarna och inte heller för dessas del ger finansieringsgrunderna någon naturlig koppling till ersättningar för översvämningsskador. En flyttning av ersättningarna för översvämningsskador till gårdsbrukets utvecklingsfond skulle innebära en väsentlig ändring av fondens användningssyfte. En flyttning är inte ändamålsenlig heller av det skälet att fonden inte har egen personal.

8.1.3 Brandskyddsfonden

Brandskyddsfonden regleras i lagen om brandskyddsfonden (306/2003) och den statsrådsförordning om brandskyddsfonden (625/2003) som utfärdats med stöd av lagen. Med lagen om brandskyddsfonden upphävdes lagen den 20 juni 1946 om brandskyddsavgift. Enligt 1 § lagen om brandskyddsfonden skall för brandförsäkrad fast och lös egendom i Finland årligen betalas en brandskyddsavgift i syfte att främja före-

byggandet av eldsvådor samt räddningsverksamheten. Brandskyddsavgifterna tillfaller brandskyddsfonden.

Brandskyddsfonden är som begrepp förenligt med syftet att förebygga eldsvådor och andra olyckor i 1 § räddningslagen (468/2003). Från brandskyddsfondens medel kan inte beviljas understöd för befolkningsskyddet. Ur brandskyddsfonden kan beviljas allmänt understöd eller specialunderstöd till kommuner och räddningsområden, avtalsbrandkårer samt till organisationer inom räddningsbranschen och andra motsvarande sammanslutningar. Fonden beviljar inte understöd för kostnader som uppstått vid bekämpningen av en enskild olycka.

Brandskyddsfonden har tolkat lagens syfte tämligen strikt så, att betalningar ur fonden skall falla under området för räddningslagen. Om brandskyddsfondens medel önskas tas till förfogande även för att ersätta t.ex. kostnader som kommunerna har för översvämningsskyddet, måste lagstiftningen ändras och finansieringsunderlaget eventuellt breddas. I inrikesministeriet bereds för närvarande en regeringsproposition om ändring av lagen om brandskyddsfonden bl.a. så, att omnämmandet av ett allmänt understöd till kommunerna och räddningsområdena för klarhets skull skall utgå.

8.1.4 Om förutsättningarna för inrättandet av en ny fond

Enligt 87 § grundlagen (731/1999) är förutsättningen för att inrätta en fond som lämnas utanför statsbudgeten, att skötseln av någon bestående statlig uppgift nödvändigtvis kräver det. En sådan situation är enligt förarbetena till grundlagen när uppgiften bestående hör till statens ansvarsområde och de förfaranden som står till buds inom ramen för budgetekonomin inte lämpar sig väl för skötseln av denna uppgift. Att inrätta en fond kan vara möjligt också när det är svårt att förutsäga hur de betydande utgiftsposter, som anknyter till skötseln av uppgiften, kommer att förverkligas. Statgarantifonden är ett exempel på det. Också insamlingen av avsevärda penningmedel för kommande, förutsägbara behov kan förutsätta fondering. Ett exempel på det är Statens pensionsfond.

För att ett lagförslag om inrättande av en fond utanför statsbudgeten eller om väsentlig utvidgning av en sådan fond eller dess ändamål skall godkännas krävs i riksdagen minst två tredjedelars majoritet av de avgivna rösterna. Den försvårade lagstiftningsordningen för fonder utanför statbudgeten är ett led i skyddet av riksdagens budgetmakt (RP 1/1998 rd.). Grundlagsutskottet har i sitt betänkande (GrUB 10/1998 rd) ansett att tolkningen av förutsättningarna för den försvårade lagstiftningsordningen skall vara strikt återhållsam. Grundlagsutskottet har i sina utlåtanden (GrUU 1/1997 rd och GrUU 34/2002 rd) ansett, att hur väsentlig en utvidgning av fonden är inte skall bedömas endast med hänsyn till fonden i fråga, utan i första hand med hänsyn till riksdagens totala budgetmakt.

8.1.5 Slutsatser

Arbetsgruppen anser att ingen av de ovan granskade existerande fonderna är lämplig som sådan vid ersättandet av översvämningsskador. Med hänsyn till verksamhetsområdet skulle Statens bostadsfond lämpa sig bäst för ändamålet, i det fall att grunden skulle anses vara att de skador som åsamkas bostadsbyggnader bildar den penningmässigt sett största gruppen av översvämningsskador. Om bostadsfonden skall täcka ersättningarna för översvämningsskador betyder det emellertid att fondens verksamhet utvidgas väsentligt och miljöministeriet, som förvaltar bostadsfonden, uppfattar en så-

dan utveckling inte som ändamålsenlig. En tillförsel av nya finansieringsuppgifter till bostadsfonden skulle också stå i konflikt med den nyss genomförda ändringen, genom vilken bl.a. reparationsbidragen för bostäder flyttades från bostadsfonden till att finansieras genom statsbudgeten.

Arbetsgruppen konstaterar att förutsättningen för att inrätta en ny fond eller ändra användningssyftet för en befintlig fond för betalningen av ersättningar för översvämningsskador är, att ersättandet av översvämningsskador anses vara en bestående statlig uppgift. En annan förutsättning är, att de medel som står till buds i budgetekonomin – såsom nettobudgetering, flerårig budgetering eller förslags- eller reservationsanslag – inte är lämpar sig väl för ersättandet av dessa skador. Arbetsgruppens uppfattning är, att ingendera av dessa förutsättningar uppfylls när det gäller ersättandet av översvämningsskador.

På grund av det som anförts ovan anser arbetsgruppen, att en fond som står utanför statsbudgeten inte är en användbar modell för ett ersättningssystem för översvämningsskador.

8.2 En reviderad myndighetsbehandling av översvämningsskador

Detta alternativ till ersättningssystem för skador som avses i lagen om ersättande av översvämningsskador innebär, att ersättningsbehandlingen skulle revideras så, att behandlingen koncentreras till en enda myndighet när det gäller dels ersättningsansökningar för skador på byggnader eller konstruktioner, på lösöre som behövs i hushållen eller på produkter som tillverkats vid yrkesutövning eller för yrkesutövningen behövt lösöre och dels ersättningsansökningar för kostnader för förhindrande eller begräsning av dessa skador. Behandlingen av ansökningarna i jord- och skogsbruksministeriet, arbetskrafts- och näringscentralerna samt kommunerna skulle slopas helt.

Skador som exceptionella översvämningar orsakat på trädgårdsprodukter och bärgad skörd skulle flyttas till att helt ersättas i enlighet med skördeskadlagen. Också skador som beror på att utebliven sådd, som nu faller inom ramen för både lagen om ersättande av översvämningsskador och skördeskadlagen, skulle flyttas helt till tillämpningsområdet för skördeskadlagen. Ersättningsbehandlingen för översvämningsskador på enskilda vägar och till dem anknutna broar, diken och vallar skulle flyttas till vägdistriktet genom en ändring av lagen om enskilda vägar (358/1962). Vägförvaltningen har nämligen den beredskap som behövs för behandlingen av skadeersättningar till följd av exceptionella översvämningar till den del de nu hör till ersättningsområdet för lagen om ersättande av översvämningsskador. Skadorna på växande trädbestånd skulle flyttas ut ur lagen om ersättande av översvämningsskador och därmed utanför området för skador som ersätts med statsmedel. Dessa skador ersätts redan nu från skogsförsäkringarna.

8.2.1 Alternativa myndigheter i den reviderade myndighetsbehandlingen

Arbetsgruppen har granskat olika myndighetsalternativ för den förnyade behandlingen av ersättningsansökningarna. De alternativa myndigheter som granskats är kommunens landsbygdsnäringsmyndighet, kommunens byggnadstillsynsmyndighet, arbetskrafts- och näringscentralens landsbygdsavdelning, den regionala miljöcentralen och Statskontoret. I alla alternativ som granskats har utgångspunkten varit, att utomstående experter anlitas för skadornas värdering.

Nackdelen med de granskade myndigheterna, Statskontoret undantaget, kan anses vara att behandlingen av översvämningsskador inte är en uppgift som återkommer varje år, varmed behandlingen av ersättningsansökningar inte skulle utvecklas till en rutin. I de olika myndigheterna på regional och lokal nivå kunde också tolkningen av grunderna för godkännandet av en ansökan vara olika, vilket skulle leda till att medborgarna försatts i ojämlig ställning. Ur kommunernas synpunkt sett har dessutom behandlingen av ersättningsansökningar för översvämningsskador inte någon betydelse för självstyrelsen, varför uppgiften inte skall höra till kommunerna.

Fördelen med Statskontoret som behandlare av ersättningsansökningar för översvämningsskador är, att ansökningarna skulle komma från hela riket, varvid bevillningsfullmakterna för översvämningsskador inte skulle behöva indelas områdesvis. Ansökningar skulle lämnas in varje år, och kunnandet skulle därmed vara lättare att upprätthålla än i kommun- eller regionalförvaltningen. Den koncentrerade behandlingen av ansökningarna skulle också säkerställa en jämlig värdering och behandling av skadorna i riket.

Statskontoret sköter redan nu om behandlingen och utbetalningen av ersättningar för skador som orsakats av rovdjur och hjorddjur. Statskontoret har också en betydande erfarenhet av skadevärdering, behandling av ansökningar och utbetalning av ersättningar. Utbetalningen av ersättningar för översvämningsskador skulle ordnas genom de system som Statskontoret använder. Om Statskontoret är behandlare av ersättningsansökningarna för översvämningsskador skulle systemet vara entydigt. Statskontoret har dessutom meddelat, att det vore rationellt att koncentrera behandlingen av ersättningsansökningarna för översvämningsskador och att det står till förfogande för uppgiften, om översvämningsskadornas ersättande förblir statens uppgift.

8.2.2 Förfarandet i den reviderade myndighetsbehandlingen

Arbetsgruppen anser, att i den reviderade myndighetsbehandlingen är Statskontoret det bästa myndighetsalternativet för behandlingen av ansökningar för ersättning av de skador som kvarstår i den reviderade lagen om ersättande av översvämningsskador. Ansökningar om ersättning av skador som flyttas från lagen om ersättande av översvämningsskador till skördeskadlagen skulle sökas hos kommunens landsbygdsnäringsmyndighet i enlighet med skördeskadlagen. Bestämmelserna om ersättning för översvämningsskador på enskilda vägar och till dem anknutna broar, diken och vallar skulle intas i lagen om enskilda vägar och ersättning skulle sökas från vägdistrikten. I lagstiftningen om översvämningsskador, skördeskador och enskilda vägar skulle bl.a. skadeobjekten, ersättningsmottagarna, ersättningsstorleken, ersättningsgränser och möjliga nedsättningsgrunder för ersättningen regleras. De regionala miljöcentralerna skall ge utlåtanden om översvämningens exceptionella karaktär och Finlands miljöcentral skall vid behov bistå de regionala miljöcentralerna i denna uppgift.

8.2.3 Fördelar och nackdelar med den reviderade myndighetsbehandlingen

Den koncentrerade behandlingen i Statskontoret av ersättningsansökningar för byggnadsskador och andra skador som skulle kvarstå inom ramen för lagen om ersättande av översvämningsskador skulle innebära att ansökningarna kommer från rikets hela område. Den koncentrerade behandlingen av ansökningarna säkerställer jämlikheten på riksnivå i fråga om värderingen och behandlingen av ersättningar för översvämningsskador. Utbetalningen av ersättningar för översvämningsskador kan skötas med de system som Statskontoret förfogar över.

Ersättningar för exceptionella översvämningsskador på trädgårdsprodukter, bärgad skörd och omöjliggjord sådd med stöd av skördeskadelagen skulle förtydliga lagstiftningen. Med stöd av skördeskadelagen ersätts skador på trädgårdsprodukter om den odlade arealen är minst 0,5 hektar. Sålunda faller t.ex. skador på bärbuskar och fruktträd på egnahemstomter och koloniträdgårdar utanför ersättningarna i motsats till det gällande systemet. Sättet för beräkning av sökandens självriskandel i systemet för skördeskador ökar också i några fall sökandens självrisk i jämförelse med hur det gällande översvämningsskadesystemet fastställer självriskandelen.

Vägdistriktet förmår sannolikt sköta behandlingen av ersättningsansökningar för översvämningsskador på enskilda vägar med anknutna broar, diken och vallar med de nuvarande personalresurserna. Därtill har vägdistriktet behövlig beredskap och behövligt kunnande för att behandla också ersättningsfrågor till följd av exceptionella översvämningar till den del som de nu faller inom ersättningsområdet för lagen om ersättande av översvämningsskador.

Det årliga anslaget för statsbidrag för underhåll av enskilda vägar har under den senaste tiden varit 14 miljoner euro. Under 2005 gjordes ersättningsansökningar för översvämningsskador på enskilda vägar, broar, vallar och diken för närmare en halv miljon euro. I det förnyade systemet är det skäl att sörja för att anslaget för statsbidraget för enskilda vägar är tillräckligt, eftersom bidragsansökningarna för enskilda vägar också nu är tredubbel jämförd med bidragsanslaget. När exceptionellt stora översvämningar inträffar skulle edet vara nödvändigt att ty sig till förfarandet med tilläggsbudget. Eftersom det separata anslaget för ersättning av översvämningsskador skulle slopas, skulle statens nettoutgifter dock inte öka som en följd av detta arrangemang.

Behandlingen av ersättningsansökningar för översvämningsskador i Statskontoret minskar behovet av personalresurser i jordbruksförvaltningen på central, regional och lokal nivå.

Utbetalningsprocessen i statens ersättningssystem skulle inte bli snabbare trots den nya behandlingsinstansen, om ersättningsnivån också i fortsättningen skall fastställas med förordningar som utfärdas varje år först efter att översvämningen inträffat och totalskadorna klarlagts. Om en fast ersättningsprocent däremot bestäms i lagen, kan ersättningar betalas i snabb takt inom ramen för anslaget i statsbudgeten, men när anslaget i statsbudgeten är slut skulle det inte vara möjligt att få ersättning för översvämningsskador utan att nya anslag anvisas i en tilläggsbudget.

Utvecklingsmålen för systemet förverkligas således inte endast genom att förnya myndighetsbehandlingen, eftersom behandlingen av ersättningsansökningar inte skulle vara väsentligt snabbare än nu och ersättningsgrunderna inte nödvändigtvis klarare än de nuvarande.

8.3 Att delvis ersätta statens ersättningssystem med ett försäkringssystem

8.3.1 En delvis upplösning av statens ersättningssystem

I detta alternativ skulle grunderna för statens system för ersättningar för översvämningsskador revideras så, att merparten av de översvämningsskador som nu ersätts med statens medel skulle föras över till att ersättas med ett försäkringsskydd som de skadelidande själva har tecknat. Dessutom skulle översvämningsskadornas ersättningsgillhet utvidgas.

Arbetsgruppens uppfattning är att de översvämningsskadeobjekt som är lämpliga att föra över till ett försäkringssystem är de, som ovan i framställningen om en reviderad myndighetsbehandling av översvämningsskador har föreslagits att skall lämnas kvar i lagen om ersättande av översvämningsskador. Det gäller sålunda byggnader och anläggningar, lösöre som behövs i hushållen, produkter som tillverkats vid yrkesutövning och för yrkesutövningen behövt samt vidare kostnader för förhindrande eller begräsning av översvämningsskador. Redan nu ersätts skador på växande trädbestånd från skogsförsäkringen, varför sådana skador inte längre skulle ersättas med statsmedel. Andra skador som nu omfattas av lagen om ersättande av översvämningsskador förs över att ersättas med stöd av skördeskadelagen och lagen om enskilda vägar. Efter detta skall lagen om ersättande av översvämningsskador upphävas.

Samtidigt med övergången till ett försäkringsbaserat system skulle översvämningsskadornas ersättningsgillhet utvidgas. Utöver exceptionella översvämningar i vattendrag skall skador ersättas när de berott på översvämningar i mindre vattenfåror, såsom diken, en exceptionell höjning av havsvattenståndet eller exceptionellt kraftiga regn. Ersättning kunde betalas inte bara till de sammanslutningar som tjänar boendet, utan också andra sammanslutningar och därutöver offentliga samfund.

Upphävandet av lagen om ersättande av översvämningsskador kan öka efterfrågan på en utveckling av försäkringsprodukter för att täcka översvämningsskador för byggnader och andra objekt som flyttas utanför det statliga ersättningssystemet. Skaderisker som anknyter till exceptionella översvämningar är försäkringsskador för vilka det i Finland redan har utvecklats försäkringsprodukter. Sådana produkter bjuds nuförtiden ut till företag som ett för företaget skraddarsytt försäkringsskydd. Konsumentförsäkringarna täcker därtill en del av översvämningsskador, såsom skador som beror på att en storm har höjt vattennivån i havet.

När statens ersättningssystem delvis upplöses är det viktigt att medborgarna på förhand får exakta uppgifter om vilken statens uppgift är vid ersättandet av översvämningsskador och när en person själv bör ha beredskap för skador. En ersättning av skadorna med statsmedel för enskilda fall i efterhand skulle leda till en situation där den, som tecknat en frivillig försäkring, utöver försäkringspremien fortsättningsvis i form av skatter skulle betala för skador, som drabbat sådana skadelidande som inte försäkrat sin egendom mot översvämningsskador. Förutsebarheten i fråga om det offentliga åtgärder är viktig också med hänsyn till utvecklandet av försäkringsmarknaden.

8.3.2 Utvecklandet av försäkringssystemet med hjälp av lagstiftningen

Ett upphävande av lagen om ersättande av översvämningsskador kan sätta igång utvecklandet av frivilliga försäkringssystem för översvämningsskador också utan speciell lagstiftning om det. Det är emellertid tämligen svårt att förutsäga hur försäkringsmarknaden utvecklas och om det utvecklas frivilliga försäkringsprodukter med ett brett skydd mot översvämningsskador. Det finns ingen säkerhet om hur täckande försäkringarna skulle vara i jämförelse med det gällande systemet, om försäkringsbolagen själva skulle fastställa innehållet i försäkringsvillkoren. Dessutom finns inte full säkerhet om hur bestående ett sådant politiskt ställningstagande skulle vara, där staten skulle avhålla sig från att betala ersättningar för skador på byggnader utan en kompletterande lagstiftning. I ett försäkringsbaserat system som befästs i lagstiftningen kan dessa problem undvikas.

Efter att det statliga ersättningssystemet delvis upplösts kan ett ersättningsskydd som bottnar i försäkringar säkerställas med lagstiftning. Försäkringsgivarna skulle med stöd

av lagen åläggas att utveckla försäkringsmarknaden och tillföra den en översvämning-försäkring som för närvarande delvis saknas. Det i lag bestämda systemet skulle fungera under en övergångsperiod för att få till stånd översvämningförsäkringsprodukter under övergången från statens ersättningssystem till ett ersättningssystem som i sista hand bottnar i frivilliga försäkringar. I jämförelse med nuläget övergår kostnadsansvaret för skadorna från skattesystemet till försäkringssystemet och via försäkringspremierna till försäkringstagarna. Premiens storlek beror på försäkringsbeloppet för den brandförsäkrade egendomen, eller i praktiken på egendomens värde, den valda självriskan för brandförsäkringen och försäkringsgivarens värdering av den allmänna risknivån.

För att utveckla försäkringssystemet skall därför en lag om översvämningförsäkring stiftas. Med stöd av lagen om översvämningförsäkring skall viss brandförsäkrad egendom samtidigt vara försäkrad mot skador som beror t.ex. på översvämningar i vattendrag, översvämningar p.g.a. störtregn och en höjning av havsvattenståndet. På basis av det försäkringsbaserade systemet skall skador på byggnader, konstruktioner och lösöre ersättas. Utanför ersättningssystemet faller fordon som används med motor eller bogseras, fartyg och luftfartyg, gods som transporteras och t.ex. fiskeredskap och bryggor.

I lagen skall föreskrivas om skyldigheten för de försäkringsbolag, som erbjuder brandförsäkringar, att ingå i en översvämningförsäkringscentral som medlemmar. Varje försäkringsbolag skall sköta om behandlingen av ersättningsansökningarna från sina egna kunder, men de kostnader som skadan orsakar, skall utjämnas mellan försäkringsbolagen. Lagen skall också reglera försäkringstagarens självriskandel och det maximala ersättningsbeloppet för ett och samma översvämningsskadefall.

8.3.3 Fördelar och nackdelar med att delvis upplösa statens ersättningssystem och komplettera det med ett försäkringssystem

På basis av en internationell jämförelse kan man sluta sig till att översvämningrisker är mycket lämpliga att försäkra, vilket talar för ett försäkringsbaserat ersättningssystem för översvämningsskador. Det har också traditionellt i Finland kommit an på egendomens ägare att skydda sig mot skaderisker på egendomen med försäkringar. Genom att teckna en brandförsäkring sköter ägaren naturligt också om skyddet mot översvämningsskador som hotar egendomen. Ägaren har också möjlighet att sköta om förebyggandet av översvämningrisker med egna åtgärder och därmed minimera översvämningsskadorna. Ett försäkringsbaserat system kan därmed öka fastighetsägarnas riskmedvetenhet och ansvarstagande i skyddet mot översvämningar på ett önskvärt sätt.

Den största fördelen med ett försäkringsbaserat system är den snabba ersättningsbehandlingen samt det enkla och klara förfarandet. Värderingsförfarandena är mer enhetliga i ett försäkringsbaserat system än de är för närvarande. Det är inte nödvändigt att skapa ett nytt maskineri för bedömningen av skadorna och behandlingen av ersättningarna, eftersom de grundstrukturer som behövs för det nya systemet redan finns färdiga.

En övergång till ett försäkringsbaserat system innebär, att ersättningsbehandlingen förs över från de statliga och kommunala myndigheterna till försäkringsbolagen. Försäkringstagaren kan göra försäkringsbolagets ersättningsbeslut tvistigt genom att väcka talan vid allmän domstol, vilket i jämförelse med nuläget medför en risk att behöva ersätta motpartens rättegångskostnader. En betydande fördel i förhållande till nuläget är emellertid möjligheten att anlita frivilliga konsultations- och medlingsförfaranden för att

bilägga tvistefrågorna. Den som är missnöjd med försäkringsbolagets beslut skall ha möjlighet att föra ärendet till Konsumenternas försäkringsbyrå, för att utredas där, och vid behov till Försäkringsnämnden, som ger rekommendationer om hur tvistefrågorna skall avgöras. Konsumenterna har dessutom tillgång till konsumentklagonämnden. Konsumenternas kostnader för alla dessa frivilliga förfaranden är klart lägre än vid en domstolsbehandling.

I jämförelse med det gällande ersättningssystemet skall det i lag bestämda försäkringssystemet täcka fler skador. Det skall omfatta även sådana skadetyper som översvämningar p.g.a. störtregn och höjd havsytta samt höjd vattennivå i diken och rännilar samt ras och skred som översvämningarna orsakar. Kretsen ersättningsberättigade skall breddas utöver de nuvarande fysiska personerna och sammanslutningar som betjänar boendet till att omfatta övriga bolag, sammanslutningar och offentliga samfund. Gruppen eventuella ersättningsmottagare kommer således att vara större än nu.

När ersättningsrisken går över från staten till i huvudsak försäkringsbolagen minskar statens utgifter. Överföringen av byggnadsskador till ett i lag baserat försäkringssystem är förenligt med statens produktivhetsprogram, eftersom staten då avstår från en uppgift som kan skötas mer effektivt på den privata sektorn. Fördelen med ett i lag bestämt försäkringssystem är också att gränsen mellan försäkringsbolagens respektive statens ersättningsansvar är entydig. Detta ökar systemets klarhet. Eftersom det uppbärs försäkringspremieskatt på premier för egendomsförsäkringar ökar statens skatteintäkter.

Som problematiska delar i både ett försäkringssystem och det gällande statliga ersättningssystemet uppfattas definieringen av vissa begrepp såsom översvämningsskada och störtregn. Dessutom kan olika försäkringsbolags olika ersättningsvillkor bli ett problem. Den sistnämnda nackdelen kan emellertid undvikas genom att inta tillräckliga bestämmelser om ersättningsvillkoren i lagen för att trygga försäkringstagarnas jämlika ställning. Till en viss del kan skillnader mellan försäkringsbolagens ersättningsvillkor anses godtagbara, eftersom medborgarna har möjlighet att fritt välja försäkringsbolag och välja mellan olika skyddsnivåer, vilket inverkar på hur stor försäkringspremie är såväl i brand- som i översvämningförsäkringen.

Det kan bli svårt att få till stånd ett allmänt accepterat av ett i lag bestämt system p.g.a. den negativa attityden till en höjning av försäkringspremierna. I praktiken kommer det nya systemet endast i liten utsträckning att höja försäkringspremierna i genomsnittliga konsumenthushåll. Återförsäkringsmarknaden kan utnyttjas för att möjliggöra ett försäkringsskydd som omfattar också storolyckor och för utjämning av ersättningsbeloppen mellan olika år, utan att försäkringspremierna behöver höjas väsentligt t.ex. efter ett svårt översvämningår.

Också försäkringstagare som sannolikt inte kommer att lida översvämningsskada, kommer att behöva täcka kostnaderna för översvämningförsäkringen, vilket kan uppfattas som en nackdel. T.ex. en fastighet, som är belägen i terrängen på ett ställe där en översvämning inte kan hota den, kan vara i en sådan ställning. Någon förändring i förhållande till statens ersättningssystem innebär detta dock inte såtillvida, att kostnaderna för ersättningar som betalas med skattemedel bestrids av alla skattebetalare oberoende av om de löper risk att lida översvämningsskador. Inkluderandet av översvämningar p.g.a. störtregn i försäkringen minskar detta problem i jämförelse med statens ersättningssystem. Skador till följd av störtregn som leder till översvämningar och jordskred kan nämligen drabba också andra byggnader än sådana som ligger i närheten av vattendrag och skada byggnaderna inklusive lösöret.

Nackdelen med systemet är, att en skadelidande kan behöva söka ersättning för sina översvämningsskador från tre olika håll. För den brandförsäkrade egendomens del

söks ersättning från försäkringsbolaget. För skador på enskilda vägar söks ersättning från vägdistrikten. För skador på trädgårdsprodukter söks ersättning från kommunens landsbygdsnäringsmyndighet. En sådan här situation kommer emellertid att vara jämförelsevis ovanlig.

Hotet från ett ersättningssystem som baserar sig på försäkringar kan anses vara, att när statens ersättningssystem för översvämningsskador upplöses i huvudsak, kommer inte lika mycket uppmärksamhet att fästas vid förebyggandet av översvämningar som nu. Av detta skäl finner arbetsgruppen att det är nödvändigt att från statens sida betona att syftet inte är att ändra de uppgifter inom skyddet mot översvämningsskador som jord- och skogsbruksministeriet och under dennas ledning de regionala miljöcentralerna och Finlands miljöcentral har. Syftet är inte heller att minska de resurser som är tillgängliga för dessa uppgifter.

Överflyttningen av ersättningsbestämmelserna visavi skador på trädgårdsprodukter och bärgad skörd samt enskilda vägar till speciallagar förenklar och förtydligar lagstiftningen. Beräkningssättet för ersättningssökandens självriskandel kommer då att ändras såsom beskrivits i avsnitt 8.2.3. En utbetalning av ersättning för skador på gårdsbruksbyggnader från försäkringssystemet skulle också avlägsna behovet att anmäla de betalda ersättningarna till Europeiska kommissionen.

9 Arbetsgruppens förslag

9.1 Ändringar i lagstiftningen

Målet med arbetsgruppens arbete var att utarbeta ett förslag till en reform av lagstiftningen om ersättandet av skador som orsakas av exceptionella översvämningar så, att behandlingen av ersättningsansökningar p.g.a. översvämningsskador blir enklare och snabbare än nu och grunderna för utbetalning av ersättning blir klarare. Arbetsgruppen föreslår, att merparten av det gällande statliga ersättningssystemet skall upplösas och att ersättandet av översvämningsskador skall baseras på försäkringsmarknaden. Det finns emellertid inte för närvarande försäkringar som erbjuder ett brett skydd mot olika typer av översvämningar. Av detta skäl är det motiverat att i det inledande skedet av reformen av systemet för översvämningsskador ta i bruk ett i lag bestämt försäkringssystem. När försäkringssystemet fungerar tillfredsställande är det motiverat att avstå från en i lagstiftningen befäst översvämningsskadorförsäkring.

Arbetsgruppen föreslår att den nuvarande lagen om ersättande av översvämningsskador upphävs och att en ny lag om översvämningsskador stiftas för viss tid. Arbetsgruppen föreslår vidare vissa ändringar i skördeskadlagen och i lagen om enskilda vägar.

9.1.1 Lagen om översvämningsskadorförsäkringar

Arbetsgruppen anser att det är mest ändamålsenligt att fortsätta arbetet med beredningen av en ny lag om översvämningsskadorförsäkringar som tjänstemannaberedning i samarbete mellan social- och hälsovårdsministeriet samt jord- och skogsbruksministeriet. Arbetsgruppen har emellertid gått genom de viktigaste bestämmelserna som skall ingå i lagen om översvämningsskadorförsäkringar. De anknyter till lagens tillämpningsområde, definitionen av översvämningsskada, bestämningen av vilken egendom som ingår i försäkringsskyddet, grunder för att avslå och nedsätta ersättningar samt fastställandet av försäkringstagarens självrisk och det högsta beloppet för ersättningen. Utöver dessa

bestämmelser behöver lagen inkludera bestämmelser om förvaltningen av översvämningförsäkringen.

Lagens tillämpningsområde

I lagen om översvämningförsäkring föreskrivs om en i lag bestämd försäkring mot översvämningsskador som kopplas till brandförsäkringarna. Med att försäkringen är bestämd i lag avses, att brandförsäkrad egendom som är belägen i Finland automatiskt är försäkrad också mot översvämningsskador. Valet att teckna en brandförsäkring – och därmed en översvämningförsäkring – står naturligtvis också i fortsättningen i egendomsägarens fria prövning. Försäkringssystemet skall gälla försäkringar som tecknas av konsumenter, företag och offentliga samfund.

I samband med stiftandet av lagen om översvämningförsäkring skall bestämmelsen om tillämpningsområdet för lagen om försäkringsavtal (543/1994) ändras så, att lagen om försäkringsavtal också tillämpas på försäkringar som avses i lagen om översvämningförsäkring. Bestämmelser i lagen om försäkringsavtal som har betydelse för översvämningförsäkringen är 31 § (säkerhetsföreskrifter vid skadeförsäkring), 32 § räddningsplikt vid skadeförsäkring), 61 § (ersättning för räddningskostnader), 70 § (utbetalning av ersättning), 73 § (tidpunkten för ersättningsanspråk samt preskription), 74 § (tid för väckande av talan samt forum) och 75 § (försäkringsgivarens regressrätt). En arbetsgrupp som justitieministeriet har tillsatt undersöker som bäst ändringsbehoven i lagen om försäkringsavtal. Arbetsgruppen skall lämna sitt betänkande våren 2006.

Definitionen av översvämningsskada

Översvämningförsäkringen skall ersätta en skada, som beror på en exceptionell höjning av vattennivån i havet, vattendrag eller annat ytvatten eller på exceptionellt kraftiga regn så, att vatten eller is tränger in i byggnader, anläggningar eller deras strukturer direkt från markytan eller jordmånen eller via rörsystemet. Lagens definition av exceptionell skall vara en sådan höjning av vattenytan eller ett sådant regn som återkommer i medeltal en gång per 30 år eller mer sällan än så. De regionala miljöcentralerna, Havsforskningsinstitutet och Meteorologiska institutet skall var och en på sitt verksamhetsområde vara skyldiga enligt lagen att ge utlåtanden om naturfenomenets exceptionella karaktär. Utlåtanden kan begäras av såväl försäkringsbolagen som försäkringstagarna. Utlåtanden begärs vid behov och skall inte binda försäkringsbolaget, försäkringstagaren eller den domstol hos vilken ändring söks i ett beslut.

I den gällande lagen om ersättande av översvämningsskador fastställs inte hur sällan en översvämning skall förekomma för att vara en i lagen avsedd exceptionell översvämning. Inte heller i förarbetena till lagen nämns något om återkomstintervallen, utan det konstateras att det i allmänhet skall vara fråga om en översvämning som är avsevärt större än genomsnittet eller uppstår vid en oväntad tidpunkt. I praktiken har lagen tolkats så, att översvämningar med en genomsnittlig återkomstintervall om minst 20 år har räknats som exceptionella.

Jordbrukets översvämningssarbetsgrupp föreslog i sitt betänkande 1990, att återkomstintervallen för en översvämning skall vara 30 år i genomsnitt för att skador på trädbeståndet skall vara ersättningsgilla. I en miljöhandledning från 2002 om de högsta vattennivåerna och riskerna för skred vid byggande på strandområden (Ylimmät vedekorkeudet ja sortumariskit ranta-alueille rakennettaessa) framställs en rekommendation för de lägsta bygghöjderna på stränderna kring vattendragen och Östersjön. Rekommendationen motsvarar vattenhöjden vid en översvämning som återkommer i genomsnitt en gång per 100 – 200 år. Storöversvämningssarbetsgruppen föreslog i sin slutrapport 2003 att lagen om ersättande av översvämningsskador ändras och att skador

på nya byggnader som uppförts efter att lagen trätt i kraft och i dem befintligt lösöre som behövs i hushållen ersätts förutsatt att översvämningen i genomsnitt förekommer högst en gång per 100 år eller mera sällan.

Gränsvärdet om i medeltal 20 år vid tillämpningen av den gällande lagen har lett till att översvämningsskador åtminstone i vissa vattendrag har ersatts årligen under den tid som lagen varit i kraft. Under de senaste 32 åren, från vilka uppgifter om översvämningsskador finns samlade, har de totala skadorna överstigit en miljon euro endast vart fjärde år i genomsnitt och flera år har de totala skadorna varit rätt små. Myndigheterna har strävat efter att informera om översvämningssriskerna och styra speciellt byggnader till trygga höjdnivåer och högre än de lägsta höjderna på vilka man tidigare byggt. Det är således motiverat att strama åt den nuvarande grunden för ersättning och välja ett högre gränsvärde för ersättningsgillhet än en återkomstintervall på i genomsnitt 20 år. Det finns emellertid talrika gamla tätbebyggelser i Finland där en betydande mängd byggnader har byggts på marknivåer dit en översvämning som i genomsnitt inträffar vart 30 år kan nå. Om ersättningsgränsen vore exempelvis en återkomstintervall på 40 eller 50 år, skulle dessa byggnader falla utanför ersättningsgillheten, vilket vore oskäligt.

Medborgarnas och andra fastighetsägares eget ansvar för och eget initiativ i beredskapen mot översvämningssrisker skall betonas vid revideringen av ersättningssystemet för översvämningsskador. Det är därför inte motiverat med en gräns för ersättningsgillheten som är lägre än den gällande och som skulle inkludera vanligare översvämningar, såsom översvämningar som återkommer en gång per femton eller tio år. Också den gällande återkomstintervallen för en översvämning om i genomsnitt 20 år kan styra byggandet till för låga marknivåer. En tätare återkomstintervall skulle också betyda att ersättningarna för översvämningsskador skulle stiga, varmed också försäkringspremierna för översvämningsskador skulle bli högre än i ett ersättningssystem som omfattar översvämningar som inträffar mer sällan.

Klimatförändringen förutsägs öka förekomsten av höga översvämningar. Eftersom bedömningen av återkomstintervallen görs på basis av översvämningar som redan har inträffat, kommer återkomstkurvan att överskridas oftare i framtiden än under tidigare år. Också detta förordar en lösning där gränsvärdet för ersättningsgillheten inte är mindre än en återkomstintervall om i medeltal 20 år. Sålunda kunde ett gränsvärde vara översvämningar med en återkomstintervall om i genomsnitt 30 år. När översvämningens exceptionella karaktär bedöms beaktas också översvämningens varaktighet och den tidpunkt då översvämningen inträffar. För enhetlighetens skull skall samma återkomstintervall om i genomsnitt 30 år användas för ersättningsgilla regn.

Översvämningsskador skall också ersätta skador som beror på ett jordras som uppstår som en följd av en exceptionell höjning av vattennivån i havet, vattendrag eller annat ytvatten eller på exceptionellt kraftiga regn. En skada som ersätts enligt vattenlagen räknas däremot inte som en skada som skall ersättas såsom översvämningsskada. Detta innebär att översvämningsskador inte skall ersätta t.ex. skador som en dammägare ansvarar för enligt vattenlagen.

Försäkringsbolag som beviljar översvämningsskador och översvämningsskadorcentralen

Varje skadeförsäkringsbolag, som tillhandahåller brandförsäkringar i Finland, skall vara skyldigt att också ge viss brandförsäkrad egendom ett försäkringsskydd mot sådana översvämningsskador som avses i lagen om översvämningsskador. Efter att lagen trätt i kraft skall det således inte vara möjligt i Finland att tillhandahålla brandför-

säkringar som inte kompletteras av det försäkringsskydd för översvämningsrisker som avses i lagen.

Alla försäkringsbolag som tillhandahåller brandförsäkringar i Finland skall ansluta sig som medlemmar till den översvämningsförsäkringscentral som kommer att bildas. Medlemmarna i centralen svarar tillsammans för de översvämningssskador som skall ersättas enligt den nya lagen i samma förhållande som deras intäkter av försäkringspremier för den försäkrade egendomens brandrisk. Centralen kan för sina medlemsbolags räkning återförsäkra det ansvar som följer av denna lag. Centralen skall också ges rätt att fastställa en premietariff för översvämningsförsäkringen. En gemensam premietariff av det här slaget skall kunna fastställas för en tid om högst några år.

Översvämningsförsäkrad egendom

Från översvämningsförsäkringen skall översvämningssskador på brandförsäkrade byggnader och anläggningar i Finland och i dem befintligt lösöre ersättas. Utanför området för översvämningsförsäkringen faller emellertid lösöre såsom fordon som drivs med motor eller bogseras, fartyg eller luftfartyg. Översvämningsförsäkringen skall inte heller omfatta skador på växande trädbestånd eftersom sådana skador ersätts från skogsförsäkringen.

Ersättande av skada och sökande av ändring i försäkringsbolagets ersättningsbeslut

Översvämningssskador skall ersättas i enlighet med försäkringsvillkoren för den skadade egendomens brandförsäkring. Försäkringstagaren kan således påverka sitt försäkringsskydd mot översvämningssskador när försäkringstagaren väljer brandförsäkringsskydd. Detta val har naturligtvis konsekvenser också för priset på försäkringen. Villkoren för brandförsäkringen och översvämningsförsäkringen skall således alltid vara bundna till varandra. Vid utbetalningen av översvämningssskadeersättning skall bestämmelserna i försäkringsavtalslagen följas. Ett försäkringsbolag skall enligt försäkringsavtalslagen betala ut ersättningen inom en månad från att den fått tillräckliga uppgifter om skadan. Ersättningen skall betalas ut av det försäkringsbolag som beviljat brandförsäkring, och därmed översvämningsförsäkring, på egendomen i fråga.

Översvämningsersättning kan avslås eller nedsättas på grunder som bestäms i lagen om översvämningsförsäkringar. En grund för att avslå eller nedsätta ersättningen skall vara att skadan drabbat en byggnad eller anläggning som har uppförts utan sådant lov som förutsätts i lagstiftningen eller uppförts i strid med lovet, eller lösöre som finns i en sådan byggnad. En annan grund för att avslå eller nedsätta ersättningen skall vara att skadan beror på byggande i strid med författningar, bestämmelser och god byggnads-sed eller på bristfälligt underhåll.

Den rätt en försäkrad, som lidit en översvämningssskada, har att kräva ersättning av den som orsakat skadan, går normalt över till försäkringsbolaget. På grund av orsaker som sammanhänger med konsumentskyddet har denna s.k. regressrätt begränsats i försäkringsavtalslagen för konsumenternas del så, att försäkringsbolag har rätt att kräva ersättning av en konsument som har orsakat skadan, endast om konsumenten har orsakat försäkringsfallet avsiktligt eller av grov vårdslöshet. När det gäller översvämningssskador finns det inte skäl att för andra än konsumenternas del avvika från denna i försäkringsavtalslagen fastställda princip.

Försäkringstagarna kan göra försäkringsbolagets ersättningsbeslut tvistiga genom att väcka talan vid allmän domstol. Dessutom kan försäkringstagarna föra ärendet för behandling av Försäkringsnämnden och konsumentklagonämnden.

Försäkringstagarens självrisk och ersättningens högsta belopp

Premien för översvämningförsäkringen påverkas både av självriskens storlek och av det högsta beloppet för ersättningen. I gällande lagstiftning om översvämningsskador är den skadelidandes självrisk minst 20 procent av den beräknade skadan, dock minst 118 euro. Översvämningsskadeersättningsgruppen har inte tagit någon bestämd ställning till storleken på självrisken. Självriskandelen måste emellertid vara större än kostnaderna för behandlingen av ersättningsansökan. Självriskandelen kan vara t.ex. tio procent av skadans belopp. Självriskandelen kan vidare vara t.ex. minst 500 euro, dock minst lika stor som självrisken för brandförsäkringen.

Lagen om översvämningförsäkringar skall innehålla en bestämmelse om det högsta beloppet för ersättningar som betalas per år med stöd av lagen. Beloppet kan vara t.ex. 100 – 200 miljoner euro. En väsentlig del av denna maximirisk skall återförsäkras på översvämningförsäkringscentralens försorg. Valet av det högsta beloppet inverkar via kostnaderna för återförsäkringen på hur stor premien för översvämningförsäkringen blir. Dessutom finns det skäl att vid stiftandet av lagen om översvämningförsäkringar pröva, om det är ändamålsenligt att separat fastställa det högsta ersättningsbeloppet som utbetalas för ett försäkringsskadefall (t.ex. de skador som en och samma översvämning i vattendrag orsakar). Det högsta ersättningsbeloppet för ett försäkringsskadefall kunde vara t.ex. 50 miljoner euro. Detta hindrar att en stor naturkatastrof minskar de skadelidandes möjligheter att få ersättning för en annan olycka som inträffar senare under kalenderåret.

Lag för viss tid

Lagen föreslås vara i kraft en viss tid, exempelvis 8–12 år, varefter försäkringsbolagen kan beräknas ha ett tillräckligt statistikunderlag från och erfarenhet av försäkrande av risker för exceptionella översvämningar på basis av frivilliga försäkringsprodukter. Försäkringsmarkanden skulle sålunda regleras i lagstiftningen endast så länge som det kan anses vara nödvändigt för att få till stånd ett försäkringsskydd och en försäkringsmarknad som önskas. Också de översvämningsskador som krävs i det översvämningsskadedirektiv som bereds inom Europeiska unionen, kommer i framtiden att vara mer tillgängliga för riskbedömningen. När lagens giltighetstid löper ut, skall standardvillkoren för alla egendomsförsäkringar som försäkringsbolagen bjuder ut täcka skador av exceptionella översvämningar och det är inte sannolikt, att omfattningen av det försäkringsskydd som finns på försäkringsmarknaden skulle ändras väsentligt för att lagen upphävs.

9.1.2 Lagen om ersättande av skördeskador

Arbetsgruppen föreslår att en ny 4 punkt fogas till 2 § 1 mom. skördeskadlagen. Enligt den nya punkten skall skördeskadeersättning kunna betalas för skada som drabbat växande, skördemogna eller bärgade trädgårdsprodukter eller bärgad skörd till följd av exceptionell översvämning. Bestämmelsen motsvarar den gällande bestämmelsen om trädgårdsprodukter och bärgad skörd i lagen om ersättande av översvämningsskador med undantag för beräkningssättet för ersättningssökandens självrisk. En flyttning av bestämmelserna om ersättande av skador på trädgårdsprodukter och bärgad skörd till lagstiftningen för skördeskador är ändamålsenlig med hänsyn till strävandena att förenhetliga ersättningssystemet och förenkla förfarandena. Samtidigt skall gällande bestämmelser om ersättning av skador på trädgårdsprodukter och bärgad skörd i lagen om ersättande av översvämningsskador upphävas. Lagändringen skall träda i kraft vid

en tidpunkt som bestäms i en förordning av statsrådet efter att Europeiska kommissionen har godkänt den föreslagna ändringen av ersättningssystemet för skördeskador.

9.1.3 Lagen om enskilda vägar

Arbetsgruppen föreslår att bestämmelserna om ersättningar för översvämningsskador på enskilda vägar, deras anläggningar och anordningar flyttas från lagen om ersättande av översvämningsskador till lagen om enskilda vägar, som också nu innehåller bestämmelser om statsbidrag för enskilda vägar. Vägförvaltningen har sakkunskap om väghållning och erfarenhet av utbetalning av statsbidrag. Det är därför ändamålsenligt att föra över de uppgifter som hör ihop med ersättandet av översvämningsskador på enskilda vägar till vägdistrikten.

1 § 3 mom. lagen om ersättande av översvämningsskador räknar upp enskilda vägar, broar, diken eller vallar som ersättningsobjekt. Formuleringen av den bestämmelse som föreslås intagen i lagen om enskilda vägar avviker från gällande bestämmelse i lagen om ersättande av översvämningsskador för att bestämmelsen, till den del som gäller vägens konstruktion, skall vara förenlig med de begrepp som används i lagen om enskilda vägar. Anläggningar och anordningar som hör till en enskild väg är definierade i 5 § 1 mom. lagen om enskilda vägar så, att till en väg hör körbanan samt de områden, anläggningar och anordningar som varaktigt behövs för dess bestånd och användning, såsom vägbank, dike och bro. Också skador på andra anläggningar och anordningar skall ersättas, såsom skador på vägren, slänt och trumma. Bidraget kan vara högst 80 procent av det konstaterade och godkända skadebeloppet.

Med avvikelse från bestämmelserna om statsbidrag i lagen om enskilda vägar skall ersättning för översvämningsskador kunna betalas ut också till andra mottagare än organiserade väglag. Kraven på vägens längd och betydelse för samfärdseln, som är förutsättningar för statsbidrag, skall inte behöva uppfyllas eftersom exceptionella översvämningar kan drabba en hurudan enskild väg som helst. Landsvägar som staten upprätthåller faller utanför systemet.

Vid ansökan om ersättningar för skador som beror på exceptionella översvämningar, vid behandlingen av dessa ansökningar och vid utbetalningen av ersättningarna skall bestämmelserna i statsrådets förordning om enskilda vägar om bidrag för vägförbättring följas. Ersättningsansökan kan lämnas in till vägdistriktet när en skada har inträffat.

Begränsningarna för statens ersättningsansvar i den gällande lagen skall bibehållas. Ersättning skall med andra ord inte betalas om översvämningen beror på en lagstridig åtgärd eller om skadan hade kunnat hindras genom skäliga åtgärder från den skadelidandes sida eller om den skadelidande har rätt att få ersättning på någon annan grund.

9.1.4 Konsekvenserna av ändringarna i lagstiftningen

Konsekvenser för statsfinanserna

Ersättningar för översvämningsskador som betalas med statens medel

Det årliga reservationsanslaget om 841 000 euro som med stöd av lagen om ersättande av översvämningsskador upptas i statsbudgeten har under normala översvämningssår räckt till att täcka de skador som skall ersättas enligt lagen. Detta lagstadgade anslag har överskridits bl.a. 2000 (1,2 miljoner euro i skadeersättningar), 2004 (4,5 mil-

joner euro i skadeersättningar) och 2005 (anmälda skador 5,1 miljoner euro). Under svåra översvämningssår har tilläggsfinansiering beviljats i statens tilläggsbudget. Vid en övergång till det föreslagna försäkringsbaserade ersättningssystemet för översvämningsskador är det möjligt att slopa statens ersättningar enligt lagen om ersättande av översvämningsskador. Statens utgifter minskar i så fall under normala översvämningssår med uppskattningsvis 700 000–800 000 euro och under exceptionellt svåra översvämningssår med 4–6 miljoner euro.

Ersättningarna för översvämningsskador på trädgårdsprodukter och bärgad skörd samt sådd som omöjliggjorts av översvämning enligt gällande lag om ersättande av översvämningsskador har varierat mellan noll och 400 000 euro. De största skadorna på trädgårdsprodukter orsakades vid översvämningarna 2004 i Österbotten och i Nyland. Årsnivån för ersättningar för skador på enskilda vägar, broar, diken och vallar enligt lagen om ersättande av översvämningsskador har som högst legat något över 100 000 euro. Ovan nämnda skadetyper föreslås fortsättningsvis bli ersatta med statens medel inom ramen för anslag som anvisas med stöd av skördeskadelagen och lagen om enskilda vägar i statsbudgeten.

Försäkringspremieskatt

I premierna för egendomsförsäkringar, såsom brandförsäkringen, ingår en försäkringspremieskatt om 22 procent. Vid en övergång till ett försäkringsbaserat system är konsekvensen den att skatt inflyter till staten i form av försäkringspremieskatt på översvämningförsäkringen. Dessa skatteintäkter från översvämningförsäkringen beräknas uppgå till flera hundra tusen euro per år.

Arbets tid som krävs för behandlingen av översvämningersättningar i statsförvaltningen

Den arbetsinsats som behandlingen av översvämningersättningar krävt i jord- och skogsbruksministeriet har växlat från två månadsverken under normala översvämningssår till 2–4 årsverken under svåra översvämningssår. Den arbetsinsats som krävts i arbetskrafts- och näringscentralerna har på motsvarande sätt växlat från några dagsverken till 2–3 månadsverken. Under svåra översvämningssår har arbetsuppgifterna i anknytning översvämningarna krävt 1–1,5 årsverken i de regionala miljöcentralerna. Under de senaste åren har begäran om utlåtande framställts till Finlands miljöcentral endast i vissa undantagsfall och den arbetstid de krävt har inte varit speciellt stor.

Skador på byggnader och skador i anslutning till dem är den till antalet och omfattningen största gruppen ersättningsärenden. Det föreslagna systemet minskar sålunda väsentligt den arbetsmängd som krävs av statens myndigheter för behandlingen av ersättningar för översvämningsskador speciellt under svåra översvämningssår.

Konsekvenserna för de kommunala finanserna

Behandlingen av ersättningsansökningar enligt lagen om ersättande av översvämningsskador, värderingen av skadorna och rådgivning i anknytning till översvämningsskador orsakar kommunerna arbete i väsentlig omfattning. Detta gäller speciellt när exceptionellt stora översvämningar inträffar på kommunens område. Kommunernas personalresurser har inte alltid räckt till behandlingen av översvämningsskador och de har behövt avlöna utomstående konsulter för att värdera omfattningen av skadorna. Dessa kostnader har kommunerna själva svarat för.

Överföringen av skadeutredningarna till att bli en del av den normala försäkringsverksamheten i försäkringsbolagen minskar kommunernas arbetsbörda för utredning av si-

tuationen efter exceptionella översvämningar. Det gäller i synnerhet svårvärderade byggnadsskador och med dem sammanhängande skador. En överföring minskar också kommunernas kostnader för att göra eller låta göra skadebedömningar.

Kostnadseffekterna för försäkringstagarna i ett försäkringsbaserat system

Ett i lag bestämt försäkringssystem för ersättning av översvämningsskador beräknas i sin nu föreslagna form (baserat på ett högsta ersättningsbelopp per kalenderår om 100 miljoner euro) höja försäkringspremierna i privathushållen och företagen för brandförsäkring med 1,5–2 procent. Hemförsäkringspremien i ett typiskt konsumenthushåll skulle öka med någon euro per år. Höjningen av företagets försäkringspremier skulle euromässigt vara större och givetvis bero på värdet på den brandförsäkrade egendomen.

Premien för översvämningförsäkringen påverkas bl.a. av det belopp till vilket egendomen är brandförsäkrad, den självrisk som valts för brandförsäkringen, försäkringsgivarens beräkning av den allmänna risknivån, internationella återförsäkringsgivares priser och ersättningens maximibelopp. En bedömning av premiens storlek försvåras av att ett täckande och exakt statistikunderlag saknas och av svårigheten att förutsäga hur klimatförändringen kommer att påverka utvecklingen.

Konsekvenser för medborgarna

Med stöd av lagen om ersättande av översvämningsskador får de skadelidande en ersättning om högst 80 procent av den beräknade skadan. I det föreslagna försäkringsbaserade systemet kan försäkringstagarnas självriskandel vara exempelvis tio procent av den skada som orsakats, dock minst 500 euro. Konsumenternas ställning förbättras således genom att självriskandelen i regel skulle sjunka.

Behandlingen och utbetalningen av ersättningar enligt lagen om ersättande av översvämningsskador är en långsam process. Erhållandet av ersättning kan dröja t.o.m. över ett år, i synnerhet under exceptionellt svåra översvämningssår. När ändring söks i ersättningsbeslutet, tar behandlingen av besvären först hos arbetskrafts- och näringscentralen och sedan eventuellt hos landsbygdsnäringsarnas besvärsnämnd i praktiken minst ett halvt år.

I ett försäkringsbaserat system kan ersättningar betalas ut till de skadelidande betydligt snabbare än nu. Om försäkringstagaren och försäkringsbolaget är oeniga om huruvida skadan skall ersättas och till vilket belopp, kan konsumenterna föra ärendet till Konsumenternas försäkringsbyrå. För såväl konsument- som företagsförsäkringarnas del kan utlåtande begäras av Försäkringsnämnden. I Konsumenternas försäkringsbyrå har den största delen av ärenden kunnat behandlas inom en vecka. Behandlingen av ärenden om fastigheter har räckt i medeltal 3,5 månad i Försäkringsnämnden.

Konsekvenser för företagen

Med stöd av lagen om ersättande av översvämningsskador kan ersättning betalas till fysiska personer, dödsbon, bostadsaktiebolag, bostadsandelslag och fastighetsbolag som bildats för bostadsproduktion. Med stöd av lagen om ersättande av översvämningsskador kan ersättning inte betalas till andra företag eller samfund utan särskilda skäl. Enligt förslaget om ett försäkringsbaserat ersättningssystem kan också företag och samfund få ersättning för skador som orsakas av exceptionella översvämningar. Företagens självriskandel kan vara t.ex. tio procent av skadans belopp, dock minst 500 euro.

Utbetalning av översvämningsskadeersättningar till lantbruksföretagare förutsätter nu förtiden dessutom ett godkännande av Europeiska kommissionen. Detta förlänger behandlings- och utbetalningstiden. Kravet på godkännande bortfaller i ett försäkringsbaserat system.

9.2 Övriga förslag

9.2.1 Utvecklandet av hanteringen av översvämningssrisker

Arbetsgruppen anser att det är viktigt att i samband med revideringen av ersättnings-systemet för översvämningsskador uppmärksamma vidareutvecklingen av hanteringen av översvämningssrisker. Det förefaller som om exceptionella väderleks- och vattenförhållanden blir vanligare. För en tillräcklig beredskap mot översvämningssriskerna krävs, att staten under de närmaste åren satsar kraftigt på bedömningen av översvämningssriskerna och utarbetandet av översvämningsskartor samt planeringen av översvämningssriskhanteringen. Uppföljnings-, prognos- och varningssystem behöver utvecklas vidare, liksom högvattenregleringen och översvämningsskyddet. Skyddsåtgärderna borde fokuseras speciellt på skyddet av översvämningsshotade bebyggda områden. För att trygga en tillräcklig finansiering, rekommenderar arbetsgruppen att den besparing, som upplösningen av det statliga ersättningssystemet medför, styrs till utvecklandet av hanteringen av översvämningssrisker.

Med hjälp av styrning och rådgivning skall kommunernas medvetenhet om översvämningssriskerna på området höjas och säkerställas, att skyddet mot översvämningar beaktas tillräckligt i beslutsfattandet. Hanteringen av översvämningssrisker och behovet att ändra planerna kan behandlas i de årliga utvecklingssamtalen mellan kommunen och den regionala miljöbyrån. Landskapsförbunden har också möjlighet att främja hanteringen av översvämningssrisker i sin planläggning och sina utvecklingsprojekt.

9.2.2 Fördelningen av kostnaderna för översvämningsskyddet

Det har under arbetets gång i arbetsgruppen framgått, att det i praktiken är oklart hur kostnaderna för bekämpningen av en översvämning, när översvämningen har inträffat, fördelas mellan olika instanser - kommunen, räddningsväsendet, den regionala miljöcentralen.

Räddningslagstiftningen är inte helt entydig t.ex. i fråga om bekämpningen av översvämningar och förhandsberedskap. Den centrala uppgiften för räddningsmyndigheterna är att sköta om räddningsverksamheten. När en översvämning konkretiseras är frågan om hur kostnaderna skall fördelas mellan olika myndigheter nuförtiden det största problemet. Tidigare, när enskilda kommuner svarade för brandkårskostnaderna var och en på sitt område, fanns det inte problem eftersom betalaren alltid var kommunen. När räddningsväsendet nu är indelat i 22 räddningsområden, är kostnadsfördelningen ett problem. Brandkåren svarar för de kostnader som orsakas av användningen av brandmän och den normala användningen av brandutrustning. Om läget kräver specialutrustning och förhandsberedskap, hör kostnaderna inte nödvändigtvis till brandkåren. Gränsfallen måste avgöras från fall till fall.

Arbetsgruppen föreslår, att inrikesministeriet och jord- och skogsbruksministeriet utreder grunderna för kostnadsfördelning mellan olika instanser i samarbete med Finlands Kommunförbund.

Förslag till innehållet i och uppbyggnaden av lagen om översvämningförsäkring

Allmänna bestämmelser

Lagens tillämpningsområde

Brandförsäkrad egendom som är belägen i Finland är försäkrad också mot översvämningsskador såsom bestäms i denna lag.

Översvämningsskada

I denna lag avses med översvämningsskada en skada, som beror på en exceptionell höjning av vattennivån i havet, vattendrag eller annat ytvatten eller på exceptionellt kraftiga regn så, att vatten eller is tränger in i byggnader eller anläggningar eller deras strukturer direkt från markytan eller jorden eller via rörsystemet. En sådan höjning av vattenytan eller ett sådant regn som förekommer i medeltal högst en gång per 30 år skall anses exceptionell.

I denna lag avses med översvämningsskada också en skada som beror på ett jordras som uppstår som en följd av ovan nämnda naturfenomen.

En skada som ersätts enligt vattenlagen (264/1961) räknas inte som en sådan skada som avses i denna lag.

Bedömningen av huruvida översvämningen är exceptionell

De regionala miljöcentralerna ger utlåtanden om huruvida höjningen av vattennivån i vattendraget eller av annat ytvatten är exceptionell. Havsforskningsinstitutet ger utlåtanden om hur exceptionell höjningen av havsvattenståndet är. Meteorologiska institutet ger utlåtanden om hur exceptionellt ett regn är.

Översvämningförsäkring

Översvämningförsäkring

Varje försäkringsbolag, som med stöd av lagen om försäkringsbolag (1062/1979), lagen om utländska försäkringsbolag (398/1995) eller lagen om försäkringsföreningar (1250/1987), har rätt att driva försäkringsrörelse för skadeförsäkringsklass 8 i Finland och som tillhandahåller försäkringar mot brand, är skyldigt att ge den brandförsäkrade egendomen ett försäkringsskydd också mot sådana översvämningsskador som avses i denna lag.

Försäkrad egendom

Översvämningförsäkringen täcker i denna lag avsedda översvämningsskador på brandförsäkrade byggnader och anläggningar i Finland och i dem befintligt lösöre.

Översvämningförsäkringen täcker inte översvämningsskador på fordon som drivs med motor eller bogseras, fartyg eller luftfartyg, gods som transporteras, fiskeredskap, broar och bryggor.

Översvämningförsäkringscentralen

För skötseln av de i denna lag avsedda försäkringsgivarnas gemensamma ärenden finns en översvämningförsäkringscentral. Medlemmar i centralen är alla försäkringsbolag som driver brandförsäkringsrörelse.

Centralens medlemmar ansvarar gemensamt för översvämningsskador som skall ersättas enligt denna lag i förhållande till sina intäkter från försäkringspremier för den försäkrade egendomens brandrisk.

Centralen kan för sina medlemsbolags räkning teckna en återförsäkring av ansvaret enligt denna lag.

Förvaltningen av och tillsynen över översvämningförsäkringscentralen

Beslutanderätten i översvämningförsäkringscentralen utövas av allmänna mötet och styrelsen. Vid allmänna mötet har varje medlemsbolag lika stor andel av det sammanlagda röstetalet som medlemmens ansvarsandel utgör på grundval av centralens lag- och stadgeenliga ansvarsfördelning då andelen räknas mellan de närvarande medlemmarna. Allmänna mötet utser centralens styrelse. Styrelsen har minst fyra och högst sex medlemmar.

Centralen har därtill en delegation, vars uppgift är att upprätthålla och främja samarbetet mellan medlemsbolagen och de olika intressegrupperna inom översvämningförsäkringen.

Centralen har två av allmänna mötet utsedda revisorer som skall vara av Centralhandelskammaren godkända revisorer eller revisionsammanslutningar.

Centralens förvaltning och medlemmarnas förpliktelser bestäms närmare i stadgarna, vilka fastställs av social- och hälsovårdsministeriet. På centralen tillämpas dessutom vad som bestäms i föreningslagen (503/1989), om inte något annat följer av denna lag eller centralens stadgar.

Försäkringsinspektionen utövar tillsyn över centralens verksamhet. I fråga om tillsynen iakttas i tillämpliga delar vad som i lagen om försäkringsbolag och lagen om utländska försäkringsbolag bestäms om tillsynen över försäkringsbolag.

Försäkringsinspektionens rätt att få uppgifter och utfärda föreskrifter

Försäkringsbolaget skall tillställa Försäkringsinspektionen de försäkringsvillkor som gäller översvämningförsäkring för kännedom senast en månad innan villkoren tas i bruk.

Försäkringsinspektionen kan kräva att försäkringsbolaget och Översvämningförsäkringscentralen tillställer Försäkringsinspektionen en utredning om de försäkringspremiegrunder, formulär och andra handlingar som bolaget använder i kontakterna med försäkringstagarna.

Försäkringsinspektionen kan meddela föreskrifter om förändret av statistik över försäkringar och skador.

Försäkringsbolagen och översvämningförsäkringscentralen skall på det sätt som Försäkringsinspektionen föreskriver utföra sådana undersökningar och beräkningar som deras uppgifter enligt denna lag förutsätter.

Försäkringstagarens betalningsskyldighet mot översvämningförsäkringscentralen

Försäkringstagare som har tecknat brandförsäkring hos försäkringsgivare, som inte är medlem i översvämningförsäkringscentralen, är skyldiga att betala en avgift för översvämningrisk direkt till centralen.

Ersättande av översvämningsskador

Ersättande av skada och betalning av ersättning

Översvämningförsäkringen täcker direkta egendomsskador på den försäkrade egendomen. Dessutom täcker försäkringen extra och skäligen boendekostnader som den försäkrade orsakas av att deras stadigvarande bostad drabbats av en egendomsskada som skall ersättas med stöd av denna lag och därför tillfälligt måste flytta någon annanstans från sin stadigvarande bostad. Sådana kostnader ersätts för en tid om högst 12 månader.

Försäkringen täcker inte ekonomiska skador som beror på avbrott i näringsverksamheten eller andra indirekta skador, med undantag för kostnader som beror på fullgörande av räddningsskyldighet och ovan nämnda boendekostnader.

Skadan ersätts i övrigt i enlighet med försäkringsvillkoren för den skadade egendomens brandskydd.

Ersättningen betalas av den försäkringsgivare som brandförsäkrat egendomen.

Avslående och nedsättning av ersättning

Ersättning kan avslås eller nedsättas till den del som skadan:

- 1) drabbar en byggnad eller anläggning som har uppförts utan sådant tillstånd som förutsätts i lagstiftningen eller uppförts i strid med tillståndet, eller lösöre som finns i en sådan byggnad, eller
- 2) beror på byggande i strid med författningar, bestämmelser och god byggnadssed eller på bristfälligt underhåll.

Försäkringstagarens självrisk

En ersättning minskas med försäkringstagarens självriskandel, som är X procent av skadans belopp, dock minst X euro. Självriskan motsvarar alltid minst storleken på brandförsäkringens självrisk.

Ersättningens maximibelopp

Med stöd av denna lag betalas i ersättning för ett och samma försäkringsfall högst X miljoner euro. För två eller flera försäkringsfall som anmälts under ett och samma kalenderår betalas dock sammanlagt högst X miljoner euro i ersättning.

Skador som orsakats av en och samma översvämning eller ett och samma störtregn betraktas som ett och samma försäkringsfall, oberoende av om anspråk på ersättning

har framställts under ett eller flera kalenderår. Om ersättningsanspråk för dylika skador framställs under olika kalenderår, anses de hänföra sig till det kalenderår under vilket det första ersättningsanspråket har framställts.

Utbetalning av ersättning

Om det ovan nämnda maximala ersättningsbeloppet inte räcker till för utbetalning av full ersättning för alla de skador som anmälts under ett och samma kalenderår, fördelas beloppet i proportion till storleken av varje skada som skall ersättas. Ersättningar till fysiska personer skall dock betalas ut före andra ersättningar. Utbetalda ersättningar återkrävs inte.

Om det på basis av kända skadefall är sannolikt att ersättningarna behöver nedsättas, kan Försäkringsinspektionen besluta, att endast en del av den fulla ersättningen skall utbetalas tills vidare. Försäkringsgivaren är inte skyldig att betala dröjsmålsränta på den del av ersättningen som inte kan betalas ut på grund av Försäkringsinspektionens beslut.

Övriga bestämmelser

Rätt att få uppgifter

För utredningen av försäkrings- eller ersättningsärenden som försäkringsgivare eller översvämningsförsäkringscentralen behandlar, har försäkringsgivaren eller centralen rätt att av myndigheter och försäkringsanstalter få de upplysningar som är nödvändiga, utan hinder av vad som bestäms om de sistnämndas tystnadsplikt.

Tystnadsplikt

Den som har deltagit i behandlingen av ett ärende som avses i denna lag eller som å tjänsten vägnar eller annars i skötseln av sina uppgifter fått kännedom om behandlingen av ärendet, får inte utan tillstånd röja sådana uppgifter för utomstående, som skall hållas hemliga enligt lag eller förordning

Till straff för brott mot den tystnadsplikt som avses i 1 mom. döms enligt 38 kap. 1 eller 2 § strafflagen (39/1889), om inte gärningen skall bestraffas enligt 40 kap. 5 § strafflagen eller om inte strängare straff för den bestäms någon annanstans i lag.

Ikraftträdande

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 200.

Denna lag tillämpas på ersättande av översvämnings-skador som inträffar efter att lagen har trätt i kraft.

Åtgärder som verkställigheten av denna lag förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Förslag till ändring av lagen om försäkringsavtal

Lag om ändring av 1 § lagen om försäkringsavtal (543/1994)

1 § Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på personförsäkring och skadeförsäkring.

Denna lag gäller inte lagstadgad försäkring eller återförsäkring. Lagen tillämpas dock på försäkringar som avses i trafikförsäkringslagen (279/1959), patientskadelagen (585/1986) och lagen om miljöskadeförsäkring (81/1998) samt lagen om översvämningförsäkring (/), om inte något annat bestäms i dessa lagar.

Denna lag träder i kraft den 200.

Förslag till ändring av lagen om ersättande av skördeskador

Lag om ändring av 2 § lagen om ersättande av skördeskador

2 § Skördeskadeersättning

Ersättningar som avses i denna lag (skördeskadeersättning) kan betalas för:

- 1) skador som drabbat växande eller skördemogen gröda till följd av frost, hagel, störtregn, oväder, exceptionella översvämningar, exceptionell torka eller någon annan liknande, av odlaren oberoende onormalt stor växling i naturförhållandena,
- 2) skador som till följd av exceptionella övervintringsförhållanden har orsakats övervintande växter,
- 3) skador som berott på att sådden omöjliggjorts av väta till följd av exceptionell översvämning eller osedvanligt rikliga regn, eller
- 4) skador som drabbat växande, skördemogna eller bärgade trädgårdsprodukter eller bärgad skörd till följd av exceptionell översvämning.

4 mom. upphävs (På ersättning av skador som orsakats skördade eller bärgade grödor till följd av exceptionella översvämningar tillämpas vad som särskilt föreskrivs om detta.)

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms närmare genom förordning av statsrådet.

Genom denna lag upphävs 2 § 1 mom. 1 punkten, 2 och 3 mom. lagen den 18 mars 1983 om ersättande av skador som förorsakats av exceptionella översvämningar, av dessa 2 § 1 mom. 1 punkten sådan den lyder i lag 1310/1990.

Förslag till ändring av lagen om enskilda vägar

Förslag till ändring av 94 § lagen om enskilda vägar

13 KAP.

Statligt och kommunalt bidrag för väghållning

94 §

För ersättning av skador på enskilda vägar och anläggningar samt anordningar som hör till dem, som beror på exceptionella översvämningar kan statsbidrag beviljas inom ramen för anslag. Bidraget är högst 80 procent av skadans belopp.

Vid ansökan om ersättning, behandlingen av ansökningarna och utbetalningen av ersättningar iakttas i tillämpliga delar bestämmelserna om bidrag för förbättring av väg i statsrådets förordning om enskilda vägar (1267/2000).

Bidraget betalas inte, om översvämningen har berott på en åtgärd som strider mot lag, om den skadelidande hade kunnat hindra skadan genom att vidta skäliga åtgärder eller om den skadelidande har rätt att få ersättning på någon annan grund.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom statsrådets förordning.

Genom denna lag upphävs 2 § 1 mom. 3 punkten lagen den 18 mars 1983 om ersättning av skador som förorsakats av exceptionella översvämningar, sådan den lyder i lag 1310/1990.

MMM:n vuonna 2006 julkaisemat työryhmämuistiot

- 2006:1 Peltobiomassa, liikenteen biopolttonesteet ja biokaasu-jaosto.
II väliraportti
ISBN 952-453-253-0
- 2006:2 Behörigheten mellan riket och landskapet Åland gällande
jordbrukets olika stödformer
ISBN 952-453-254-9
- 2006:3 Valtion varoin tuettavan salaojituksen ehdot
Väliraportti
ISBN 952-453-255-7
- 2006:4 Porotalousyrittäjien tilanteen edistäminen
ISBN 952-453-256-5
- 2006:5 Tilaaja-tuottajamalli metsäkeskuksissa
ISBN 952-453-260-3
- 2006:6 Maaseutuviraston tehtävät
ISBN 952-453-261-1
- 2006:7 Taloushallintotyöryhmän loppuraportti
ISBN 952-453-262-X
- 2006:8 Selvitys energiapuun mittauksen järjestämisestä ja kehittämisestä.
ISBN 952-453-264-6
- 2006:9 Metsäkeskusten merkittävää julkista valtaa sisältävät tehtävät
ISBN 952-453-265-4
- 2006:10 Perunatärkkelyksen tuotannon strategia 2006-2013
ISBN 952-453-266-2
- 2006:11 Metsätalouden alueellisten tavoiteohjelmien tukityöryhmä
ISBN 952-453-267-0
- 2006:12 Rehulakityöryhmän muistio
ISBN 952-453-268-9
- 2006:13 Vilja-alan yhteistyöryhmän toiminnan arviointi
ISBN 952-453-269-7
- 2006:14 Valtakunnallisen korkeusmallin uudistamistarpeet ja -vaihtoehdot
ISBN 952-453-271-9
- 2006:15 Valtionvaroin tuettavan salaojituksen ehdot
- Peltoviljelyn ravinnepäästöjen vähentäminen
ISBN 952-453-275-1
- 2006:16 Tulvavahinkotyöryhmä
ISBN 952-453-276-X

ISBN 952-453-293-X
ISSN 0781-6723