



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2009-02-05

Fö2008/3100/SSK

Försvarsdepartementet

Enheten för samordning av samhällets krisberedskap

Per Brandtell

Telefon 08- 405 25 80

STOCKHOLMS STAD	
Kommunstyrelsen	
KF/KS Kansli	
Ink.	2009-02-09
Dnr	307-273/2009
Fäll	R II

Genomförandet av översvämningsdirektivet

Remissinstanser:

1. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
2. Energimyndigheten
3. Svenska kraftnät
4. Banverket
5. Vägverket
6. Jordbruksverket
7. Fiskeriverket
8. Naturvårdsverket
9. Boverket
10. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
11. Lantmäteriverket
12. Statens geotekniska institut
13. Sverige geologiska undersökning
14. Vattenmyndigheten för Bottenviken
15. Vattenmyndigheten för Bottenhavet
16. Vattenmyndigheten för Norra Östersjön
17. Vattenmyndigheten för Södra Östersjön
18. Vattenmyndigheten för Västerhavet
19. Länsstyrelsen i Stockholms län
20. Länsstyrelsen i Hallands län
21. Länsstyrelsen i Uppsala län
22. Länsstyrelsen i Värmlands län
23. Länsstyrelsen i Gävleborgs län
24. Länsstyrelsen i Malmö län
25. Länsstyrelsen i Västergötland
26. Länsstyrelsen i Norrbotten
27. Länsstyrelsen i Västernorrland
28. Länsstyrelsen i Östergötland
29. Sveriges lantbruksuniversitet
30. Sametinget

31. Vattenregleringsföretagen
32. Sveriges Kommuner och Landsting
33. Åre kommun
34. Ånge kommun
35. Orust kommun
36. Bollnäs kommun
37. Lycksele kommun
38. Falu kommun
39. Bräcke kommun
40. Kramfors kommun
41. Ovanåkers kommun
42. Säfte kommun
43. Jönköpings kommun
44. Eskilstuna kommun
45. Ljungby kommun
46. Arboga kommun
47. Stockholms kommun
48. Göteborgs kommun
49. Luleå kommun
50. Karlstad kommun
51. Sundsvalls kommun
52. Kristianstad kommun
53. Härnösands kommun
54. Arvidsjaur kommun
55. Umeå kommun
56. Arvika kommun
57. Södertälje kommun
58. Vänersborgs kommun
59. Örebro kommun
60. Kalmar kommun
61. Halmstad kommun

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i rapporten (Fö2008/3100/SSK).

Remissvaren i 3 exemplar samt i e-post
(per.brandtell@defence.ministry.se) ska vara inkomna till
Försvarsdepartementet, 103 33 STOCKHOLM, senast den 4 maj 2009.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens publikation om att svara på remisser. Publikationen kan beställas från Regeringskansliet, Information Rosenbad, 103 33 Stockholm eller hämtas från nätet: www.regeringen.se



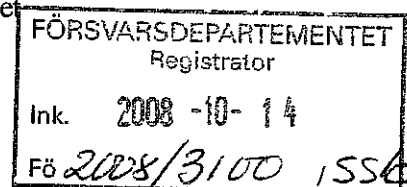
Ulrica Gradin
Departementsråd

Handläggare, direkttelefon
Åke Lindström, 054-13 51 20
E-post
ake.lindstrom@srv.se
Projektbeteckning

Datum
2008-10-10
Ert datum
2008-06-18

Dossier/Diariernr
100-6312-2008
Er referens
Fö2008/1939/SSK

Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm



Uppdraget till Statens räddningsverk att utarbeta ett förslag till hur direktivet 2007/60/EG om bedömning och hantering av översvänningsrisker kan genomföras

Härmed överlämnas i bifogade rapport Räddningsverkets förslag till hur EU:s översvänningsdirektiv kan genomföras i Sverige.

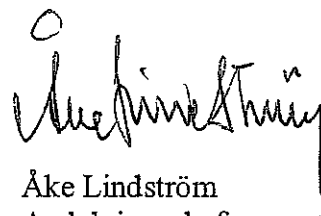
Redovisningen har gjorts efter samråd med Naturvårdsverket som ser det som olämpligt att använda en teknik för att genomföra direktivet som går ut på att bemyndiga olika myndigheter att föreskriva om den närmare regleringen istället för att ta in de bestämmelser som ska genomföras enligt direktivet direkt i förordningen. Naturvårdsverket menar även att ett föreskriftsbemyndigande skapar osäkerheter om det fortsatta genomförandet av direktivet, både vad gäller de materiella bestämmelserna och ifall föreskrifter hinner utarbetas inom den gällande tidsramen.

Räddningsverket förutsätter att frågorna om detaljeringsnivån i föreslagen förordning kopplat till föreskriftsrätten kommer att prövas i det fortsatta arbetet inom Regeringskansliet och i fortsatta kontakter med bl.a. EU-kommissionen.

I den slutliga beredningen av detta ärende har deltagit, förutom överdirektör Ivar Rönnbäck som beslutande, avdelningscheferna Elisabeth Söderberg, Håkan Axelsson och Lars Ekberg samt stabschefen Ulrica Johansson och verksjuristen Per-Olof Wikström. Avdelningschefen Åke Lindström har varit föredragande.

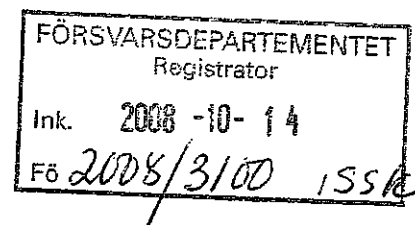


Ivar Rönnbäck
Överdirektör



Åke Lindström
Avdelningschef

Tillhör dnr 100-6312-2008



Regeringsuppdrag:

Förslag till hur direktivet 2007/60/EG
om bedömning och hantering av
översvämningsrisker kan genomföras

Räddningsverket

2008-10-10

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning.....	2
Sammanfattning	3
1. EU:s översvämningsdirektiv.....	6
1.1 Bakgrund	6
1.2 Direktivets syfte.....	6
1.3 Direktivets krav	7
1.4 Regeringsuppdraget till Räddningsverket	9
2. Nuvarande rättsliga reglering avseende hanteringen av över- svämningsrisker.....	10
2.1 Lagen om skydd mot olyckor (LSO)	10
2.2 Miljöbalken.....	11
2.3 Plan- och bygglagen.....	12
2.4 Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap	13
3. Genomförda och pågående arbeten för hantering av översvämningsrisker i Sverige	15
3.1 Hittills genomfört arbete	15
3.2 Klimat- och sårbarhetsutredningen	21
3.3 Andra pågående utvecklingsarbeten	24
4. Överväganden och förslag	26
4.1 Överväganden med alternativa handlingsvägar.....	26
4.2 Förslag till översvämningsförordning	32
5. Konsekvensanalys	34
Referenser	36
Bilagor.....	37
Bilaga 1: Älvsamordningsgrupper.....	37

Sammanfattning

Denna skrivelse utgör Räddningsverkets redovisning av regeringsuppdraget om att utarbeta ett förslag till hur EU-direktivet om bedömning och hantering av översvämningssrisker kan genomföras. I förslaget ska ingå en redovisning av vilka organisatoriska, finansiella och författningsmässiga konsekvenser direktivet medför för Sverige. Redovisningen har gjorts efter samråd med Naturvårdsverket.

Arbetet med att minska sannolikheten för och konsekvenserna av översvämningsskador berör många aktörer samt flera samhälls- och lagstiftningsområden. Verksamhetsutövare påverkas av miljöbalkens regler om t.ex. vattenregleringar. Förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön reglerar bl.a. krav på åtgärder för att undvika vattenkvalitetsförsämringar på grund av mänsklig verksamhet i samband med översvämningar. Plan- och bygglagen reglerar samhällsplanering och byggande med hänsyn till bl.a. risken för översvämningar. Förordningen om krisberedskap och höjd beredskap samt lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap reglerar myndigheters och kommuners roll och ansvar avseende planering och krishantering vid sådana extraordinära händelser som allvarliga översvämningar kan anses vara exempel på. Lagen om skydd mot olyckor reglerar myndigheters och kommuners samt enskildas uppgifter och ansvar för att minska sannolikheten för och konsekvenserna av olyckor. En hantering av översvämningssriskerna blir därför ett komplext samspel mellan olika aktörer och regleringar. Ofta måste avvägningar - på olika samhällsnivåer - göras mellan olika intressen, ibland motstridiga, som tar sin utgångspunkt i ekonomi/tillväxt, miljö respektive säkerhet.

EU:s översvämningssdirektiv har fokus på säkerhetsfrågorna och syftar primärt till att minska riskerna för ogynnsamma följder av översvämningar i medlemsländerna. Direktivets krav är inriktade på arbetsformer och arbetsinstrument för hanteringen av översvämningssrisker. De gäller främst preliminära riskbedömningar med fastställande av områden med betydande översvämningssrisker, kartor över översvämningsshotade områden med riskbedömningar och konsekvensbeskrivningar i sådana områden samt riskhanteringsplaner för områdena i fråga. Dessa instrument ska tas fram i tre steg, senast år 2011, 2013 respektive 2015. En utgångspunkt som anges i direktivet är att förutsättningarna kan variera i gemenskapens olika länder och regioner, varför målen för hanteringen av översvämningssrisker bör beslutas av medlemsstaterna själva och baseras på de lokala och regionala förhållandena. Mål och ambitioner i riskhanteringen överläts med andra ord i hög grad till medlemsstaterna själva.

Utgående från en genomgång av den svenska, rättsliga regleringen på området, bl.a. avseende lagen om skydd mot olyckor, miljöbalken, plan- och bygglagen samt lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap, och utgående från en sammanfattning av genomförda och pågående arbeten med översvämningssrisker i

Sverige, bl.a. Klimat- och sårbarhetsutredningens betänkanden, redovisas förslag om uppgifts- och ansvarsfördelning samt rättslig reglering med anledning av EU:s översvämningsdirektiv.

Förslagen innebär i korthet att:

- En central myndighet, den nya myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), tar fram underlag och gör de preliminära bedömningarna av översvämningsriskerna samt fastställer vilka områden som kan anses ha betydande översvämningsrisker. Kartor över respektive översvämningshotat område med omfattningen av översvämningen vid olika scenarier ska utarbetas. Arbetet sker med stöd av andra berörda myndigheter.
- De fem länsstyrelser, som är vattenmyndigheter i respektive vattendistrikt enligt miljöbalken och förordning (2007:825), ska i samarbete med övriga berörda länsstyrelser för respektive område utarbeta kartor med översvämningsrisker som visar de möjliga ogynnsamma följderna av översvämningarna.
- Varje länsstyrelse vars län berörs av ett översvämningshotat område ska utarbeta och fastställa en plan för hantering av översvämningsriskerna (s.k. riskhanteringsplaner). Detta ska ske i samråd med den länsstyrelse som är vattenmyndighet för berört vattendistrikt.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap är central behörig myndighet och föreslås få meddela närmare föreskrifter för tillämpningen av direktivet. MSB ska också svara för den rapportering till EU-kommissionen som framgår av direktivet.

Alternativa vägar och ambitioner i den rättsliga regleringen har övervägts. Då EU:s översvämningsdirektiv ska vara infört i svensk rättsreglering senast den 26 november 2009, föreslås att detta görs genom en särskild översvämningsförordning som riktar sig endast till statliga myndigheter. Förslag till textinnehåll i en sådan förordning redovisas i avsnittet 4.2. I ett senare steg kan det bli aktuellt att överväga en tydligare styrning av inte minst kommunernas uppgifter och ansvar när det gäller bl.a. hanteringen av förebyggande åtgärder mot översvämningsriskerna. Sådana överväganden skulle kunna ske i samband med en kommande översyn av lagen om skydd mot olyckor och lagen om extraordinära händelser.

I en konsekvensanalys är det svårt att skilja på de merkostnader som är hänförliga till förvaltningsarbetet med översvämningsdirektivet respektive de merkostnader som kan hänföras till ambitionshöjningar när det gäller riskhänsyn till framtida översvämningar med hänsyn till klimatförändringar, förändrade förutsättningar, ökad kunskap, politisk styrning m m. Frågorna och kostnaderna överlappar varandra. Så långt möjligt har dock bedömda resursbehov och merkostnader begränsats till själva förvaltningsarbetet med direktivet. De merbehov som grovt kan bedömas för införandet av EU:s översvämningsdirektiv är

- 3-4 personår och 8 miljoner kronor per år för arbetet hos myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB),

- 2 personår och 2 miljoner kronor per år och länsstyrelse som också är vattenmyndighet, samt
- 0,5 personår och 0,5 miljoner kronor per år och länsstyrelse för övriga länsstyrelser.

1. EU:s översvämningdirektiv

1.1 Bakgrund

Efter de stora översvämningarna som drabbade Europa under 2002 började EU-kommissionen arbeta med att försöka reglera hanteringen av översvämningar inom den europeiska gemenskapen, i likhet med arbetet inom ramdirektivet för vatten. Den 14 oktober 2004 anmodade EU:s miljörådsarbetsgrupp kommissionen att lägga fram ett förslag till ett europeiskt handlingsprogram för hantering av översvämningssrisker. Som ett led i ett sådant handlingsprogram lade kommissionen fram ett förslag till direktiv om bedömning och hantering av översvämningssrisker under 2006.

Arbetet föregicks under 2004 och 2005 genom att ett ”stakeholder-forum” för medlemsländerna och berörda parter avseende översvämningar etablerades. Ett utkast till direktivtext togs fram och bearbetades så att kommissionen kunde presentera ett förslag och en konsekvensbedömning vid ett miljörådsarbetsgruppsmöte den 20 januari 2006. Förhandlingarna startade omgående och avslutades under 2007. Sålunda antogs den 26/11 2007 ”Europa-parlamentets och Rådets direktiv 2007/60/EG den 23 oktober 2007, om bedömning och hantering av översvämningssrisker”.

1.2 Direktivets syfte

Översvämningdirektivet sätter människan och ekonomisk verksamhet i fokus medan ramdirektivet för vatten har huvudfokus på vattenkvalitets- och miljöfrågor.

I förarbetena till direktivet framgår följande:

”Översvämningar är naturfenomen som inte kan förhindras. Vissa mänskliga verksamheter (exempelvis ökningen av bebyggelsen och de ekonomiska tillgångarna i översvämningsplan [här avses översvämningshotat område, SRV:s anm.] samt minskningen av den naturliga vattenhållningsförmågan vid markanvändning) och klimatförändringarna bidrar dock till att sannolikheten för och de ogynnsamma effekterna av översvämningar ökar.

Det är möjligt och önskvärt att minska risken för ogynnsamma följder, särskilt för människors liv och hälsa, miljön, kulturarvet, ekonomisk verksamhet och infrastruktur i samband med översvämningar. För att åtgärderna för att minska dessa risker ska vara effektiva bör de emellertid så långt som är möjligt samordnas i hela avrinningsområdet.”

Vidare framgår att ramdirektivet för vatten (RDV) ej har som huvudsyfte att mildra effekter av översvämningar utan att direktivets syfte är att uppnå god

ekologisk och kemisk status. På grund av detta fortsatte EU-kommissionen arbetet med översvämningsdirektivet för att minska översvämningsrisker och att ta hänsyn till framtida förändringar av riskerna för översvämningsrisker till följd av klimatförändringar.

Vidare betonas möjligheten för medlemsländerna att vid större olyckor, bl.a översvämningsrisker, utnyttja möjligheten med den inrättade s.k. "gemenskapsmekanismen" med syfte att underlätta ett förstärkt samarbete vid "bi-ståndsinsatser inom räddningstjänst". Räddningstjänsten kan ge lämplig hjälp till drabbad befolkning samt förbättra beredskapen och återhämtningsförmågan.

Möjlighet ges till medlemsländerna att, ur EU:s solidaritetsfond, söka medel vid större katastrofer för att snabbt få ekonomiskt bistånd för att hjälpa drabbade människor, naturområden, regioner och länder för att kunna återgå till så normala förhållanden som möjligt.

Medlemsländerna ska vid utarbetande av politik som rör mark- och vattenfrågor ta hänsyn till översvämningsrisker.

Då förutsättningarna för översvämningsrisker är olika för medlemsländerna bör medlemsländerna själva ges möjlighet att bestämma målen för hantering av översvämningsrisker. Målen bör baseras på de lokala och regionala förhållandena. Ringa översvämningsrisk kan betraktas för de områden som är glest befolkade eller obefolkade eller områden med begränsade ekonomiska tillgångar eller områden av begränsat ekologiskt värde.

Planer för hantering av översvämningsrisker bör inriktas på förebyggande åtgärder, skydd och beredskap.

De kartor och planer som tas fram ska revideras vid givna tillfällen och ska på sikt följa de revideringar som ska göras enligt ramdirektivet för vatten.

1.3 Direktivets krav

Nedan återges – i punktform - huvuddragen i de krav som EU:s översvämningsdirektiv innehåller. Kraven är inriktade på arbetsformer och arbetsinstrument för hanteringen av översvämningsriskerna. En utgångspunkt som anges i direktivet är att förutsättningarna kan variera i gemenskapens olika länder och regioner, varför målen för hanteringen av översvämningsrisker bör beslutas av medlemsstaterna själva och baseras på de lokala och regionala förhållandena. Mål och ambitioner i riskhanteringen överläts med andra ord i hög grad till medlemsstaterna själva.

1. En preliminär bedömning av översvämningsriskerna ska göras för varje avrinningsdistrikt eller förvaltningsenhet, eller del av internationellt avrinningsdistrikt på medlemsstatens territorium. Bedömningen ska inne-

fatta kartor över distriktet, översvämningshistorik och framtidsbedömning. Bedömningen ska slutföras senast den 22 december 2011.

2. På grundval av de preliminära bedömningarna ska anges, för varje distrikt, vilka områden som bedöms ha betydande översvämningssrisker. Områden som tillhör internationella avrinningsdistrikt ska samordnas mellan de berörda medlemsstaterna.
3. Kartor över översvämningshotade områden ska utarbetas på distriktsnivå. Tre översvämningsscenarier ska anges:
 - a) Översvämningar med låg sannolikhet eller extrema scenarier (t.ex. dammbrott eller 10 000-årsflöde)
 - b) Översvämningar med medelhög sannolikhet (t.ex. 100-årsflöde)
 - c) Översvämningar med hög sannolikhet (om ändamålsenligt)

För varje scenario ska redovisas omfattning och vattennivå och, om ändamålsenligt, vattenflöde.

Kartorna ska visa de möjliga ogynnsamma följderna av scenarierna uttryckta i termerna:

- a) Antal invånare som kan drabbas
- b) Typ av ekonomisk verksamhet som kan drabbas
- c) Installationer som kan förebygga eller begränsa eller förorsaka föroreningar
- d) Andra källor som kan förorsaka avsevärda föroreningar.

Kartorna ska vara färdigställda senast den 22 december 2013.

4. På grundval av kartor enligt punkt 3 ska medlemsstaterna fastställa planer för hantering av översvämningssrisker (s.k. riskhanteringsplaner) som ska samordnas på distriktsnivå. Lämpliga mål för riskhanteringen ska fastställas för berörda områden. Planerna ska innehålla åtgärder för att uppnå målen och beakta relevanta aspekter. De får även innehålla främjande av hållbara metoder för markanvändning m m. Vid behov ska samordning ske med andra berörda medlemsstater. Planerna ska vara färdigställda och offentliggjorda senast den 22 december 2015.
5. Som underlag får användas sådana riskbedömningar, kartor över översvämningshotade områden respektive översvämningssrisker samt riskhanteringsplaner som färdigställts före den 22 december 2010 om dessa underlag motsvarar kraven i EU:s direktiv.
6. Kartorna ska utarbetas så att den information de innehåller stämmer överens med relevant information som lämnas enligt vattendirektivet.

7. Preliminära bedömningar, kartor över områden och översvämningsrisker och riskhanteringsplanerna ska göras tillgängliga för allmänheten.
8. Direktivet reglerar tidpunkter för översyn och uppdatering av preliminära bedömningar, kartor och planer. I princip ska översyn ske vart sjätte år.
9. Bedömningar, kartor och planer ska göras tillgängliga för kommissionen senast tre månader efter senaste färdigställandetidpunkt.
10. Direktivet ska vara infört i svensk lagstiftning före 26 november 2009, och medlemsstaterna ska genast informera kommissionen om detta och texten i centrala bestämmelser.

1.4 Regeringsuppdraget till Räddningsverket

Genom regeringsbeslut 2008-06-18 (Fö2008/1939/SSK) gavs Räddningsverket i uppdrag att utarbeta ett förslag, efter samråd med Naturvårdsverket, till hur direktivet 2007/60/EG om bedömning och hantering av översvämningsrisker ska införas i Sverige. I förslaget ska ingå en redovisning av vilka organisatoriska, finansiella och författningsmässiga konsekvenser direktivet medför för Sverige. Förslag på eventuella författningsändringar ska lämnas.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) senast den 13 oktober 2008.

Efter verksledningens beslut den 30 juni 2008 har uppdraget genomförts av en arbetsgrupp inom Räddningsverket bestående av Åke Lindström, Per-Olof Wikström, Barbro Näslund-Landenmark, Anna Nordlander och Lars-Gunnar Strandberg. Under arbetets gång har kontakter tagits med bl.a. Naturvårdsverket (Anna Peters) och länsstyrelser/vattenmyndigheter. En delredovisning har lämnats till Räddningsverkets ledning den 12 september.

2. Nuvarande rättsliga reglering avseende hanteringen av översvämningsrisker

2.1 Lagen om skydd mot olyckor (LSO)

Lagen om skydd mot olyckor innehåller inte några särskilda regler om översvämningsrisker utan den typen av olyckshändelser regleras i de allmänna bestämmelserna.

Enligt 3 kap. 3 § LSO ska kommunen ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet. I programmet ska anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet skall också anges hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras.

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

Kommunen har således ett ansvar för att se till så att åtgärder vidtas så att bränder och skador till följd av bränder förebyggs. Detta görs bl.a. inom ramen för den tillsyn som bedrivs över att den enskilde fullgör sina skyldigheter. Kommunen ska också verka för skyddet mot bränder genom information till allmänheten. Vidare ska kommunen vara verksam för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder. Kommunerna ska verka för en säker omgivning i kommunen och för att riskerna för olyckor och skador minskar eller undviks genom förebyggande åtgärder. Avsikten är emellertid inte att kommunen ska ta över ett ansvar som någon annan myndighet eller någon enskild har. Däremot är tanken att kommunen i större utsträckning än i dag ska ta initiativet till en samordning av olycksförebyggande och skadebegränsade verksamheter inom kommunen. Syftet är att uppnå en samsyn mellan de olika inblandade aktörerna beträffande vilka åtgärder för säkerheten i kommunen som ska vidtas. Denna samsyn ska sedan kunna ligga till grund för kommunens planering för förebyggande verksamhet.

Det ligger i sakens natur att kommunens ansvar för den förebyggande verksamheten är inskränkt till den egna kommunen. Kommunen har alltså ett övergripande ansvar för att åtgärder vidtas för att översvämningsrisker inte inträffar och att skador till följd av översvämningsrisker minimeras. Kommunen

har dock inte direkt ansvar att vidta direkta förebyggande åtgärder enligt 3 kap. 1 § LSO.

Enligt 3 kap 8 § LSO ska kommunen ha ett handlingsprogram för räddningstjänst. I programmet ska anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet ska också anges vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa sig för att göra sådana insatser. Som en del av förmågan ska anges vilka resurser kommunen har och avser att skaffa sig. Förmågan ska redovisas såväl med avseende på förhållandena i fred som under höjd beredskap.

Enligt 1 kap. 3 § LSO ska den kommunala räddningstjänsten planeras och organiseras så att räddningsinsatser enligt 1 kap. 2 § LSO kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på effektivt sätt. Det gäller även räddningsinsatser på grund av översvämningar och överhängande fara för översvämningar.

Varje kommun avgör själv vilka medel som bör väljas för att nå upp till den nivå för räddningstjänsten som står i överensstämmelse med målet i 1 kap. 3 § LSO.

Kommunen ska alltså ha insatsplaner mot olika typer av olyckor t.ex. översvämningar. I 3 kap. 6 § förordningen om skydd mot olyckor (FSO) har regeringen föreskrivit att vissa planer är obligatoriska för kommunen. En kommun ska upprätta en plan för räddningsinsatser för

1. verksamheter som omfattas av kravet på säkerhetsrapport enligt 10 § lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, och
2. riskanläggningar enligt förordningen (2008:722) om utvinningsavfall som inte omfattas av bestämmelserna i lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Planen ska ha den omfattning som säkerheten för omgivningen kräver. Planen ska förnyas vart tredje år eller när det annars till följd av ändrade förhållanden finns anledning till det.

Det finns däremot ingen reglering för att kommunen ska ha särskilda planer för räddningsinsatser mot översvämningar.

2.2 Miljöbalken

Vattenverksamhet regleras i 11 kap miljöbalken (MB).

Miljöbalkskommittén fick genom tilläggsdirektiv (dir. 2001:25) i uppgift att bedöma om förutsättningarna för omprövning av vattendomar (som efter

miljöbalkens införande närmast är att jämföra med tillstånd för vattenverksamhet) är tillräckliga för att förbättra möjligheterna att förebygga och begränsa riskerna för översvämningar. Miljöbalkskommittén redovisade sina slutsatser i ett delbetänkande "Miljöbalken under utveckling" (SOU 2002:50):

"Vi har inte i de nuvarande vattendomarna kunnat finna några sådana systematiska brister som ökar riskerna för översvämningar i allmänhet. Det beror främst på att det inte är möjligt att med avtappade, utvidgade eller nya magasin undanröja risken för betydande översvämningar. Även om sådana åtgärder i viss mån skulle kunna minska antalet mindre översvämningar, medför de stora kostnader för samhället i form av bortfall av elproduktion och omfattande påverkan på bebyggelse och naturmiljö. Det går alltså inte generellt sett att genom omprövning av domar minska problemen med översvämningar. Slutsatsen är i stället att vi även framgent måste leva med översvämningar och alltså räkna med att de kommer att inträffa igen. Vi föreslår därför inga ändringar av reglerna för omprövning. Det finns däremot andra åtgärder som förefaller mer ändamålsenliga, till exempel utbyggnad av så kallade älv- och samordningsgrupper och ökad hänsyn till risk för översvämning vid den fysiska planeringen. Vi har inte funnit skäl att öka samhällets möjligheter att besluta att frånga gällande tillstånd till vattenverksamhet. Vi har inte heller funnit skäl att i detta sammanhang föreslå ändringar av reglerna om rättegångskostnader i sådana mål som handlar om att öka säkerheten vid vattenverksamheter."

Frågorna om omprövning av vattendomar har också berörts av Klimat- och sårbarhetsutredningen. Utredningen föreslår en översyn av miljöbalkens 11 kapitel med regler för vattenverksamhet.

Omprövning av tillstånd kan ske enligt 24 kap. 5 § MB och initieras av Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelsen.

Villkoren för ett tillstånd kan omprövas men även bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning. Normalt får omprövning ske sedan tio år förflutit från det tillståndsdomen meddelats.

I miljöbalken finns bestämmelser om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön (5 kap. 10 – 11 §§). Enligt 5 kap. 11 § 1 st är en länsstyrelse i varje vattendistrikt vattenmyndighet med ansvar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet.

2.3 Plan- och bygglagen

Genom ändringen SFS 2007:1303 i plan och bygglagen (PBL) förtydligas att det vid planläggning ska tas hänsyn till den ekonomiska dimensionen av

hållbar utveckling och att det vid prövningen av lokalisering av bebyggelse till viss mark ska tas hänsyn bl.a. till risker för översvämning och erosion.

Enligt lagändringen ska kommunen ta hänsyn till de boendes och övrigas hälsa och säkerhet vid lokalisering av bebyggelse till viss mark. Risker för olyckor, översvämningar och erosion ska också beaktas.

Av länsstyrelsens granskningsyttrande över kommunens förslag till översiktsplan och vid länsstyrelsens prövning av kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelse ska det framgå om en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till de boendes eller övrigas hälsa eller säkerhet eller till behovet av skydd mot olyckor, översvämning eller erosion. Länsstyrelserna har i sammanhanget också ansvar för att bevaka risker för överträdelser av miljökvalitetsnormer.

Enligt 3 kap. 3 § 1 st punkt 5 PBL ska bebyggelse lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till risken för olyckor, översvämning och erosion. Länsstyrelsen har tillsyn över plan- och byggnadsväsendet i länet och ska samverka med kommunerna i deras planläggning. (2 kap. 8 § PBL).

Länsstyrelsen ska enligt 4 kap. 8 § PBL avge ett granskningsyttrande över ett kommunalt planförslag. Av yttrandet ska bl.a. framgå om bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Länsstyrelsen ska enligt 12 kap. 1 § PBL pröva en kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet innebär att en bebyggelse annars blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

2.4 Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

I 1 kap. 4 § definieras begreppet extraordinär händelse. Med extraordinär händelse avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting. Av lagen framkommer inte direkt vilka händelser som ska betraktas som extraordinära händelser, eller vem som beslutar om detta. Större översvämningar med svåra konsekvenser bör dock rimligen falla in under begreppet.

Betydande översvämningsrisker bör därför innebära, enligt 2 kap. 1 § lagen, att kommunen gör risk- och sårbarhetsanalyser samt planer för hantering av sådana översvämningar.

Kommunen är även skyldig att informera länsstyrelsen om sin planläggning m.m. enligt 2 kap. 9 § lagen (jämfört med 2 § förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap)

3. Genomförda och pågående arbeten för hantering av översvämningssrisker i Sverige

3.1 Hittills genomfört arbete

Allmänt

Sedan urminnes tider har människan valt att bosätt sig nära vatten. Vattnet har genom tiderna på flera sätt varit en nödvändighet, bl.a. som transportled och näringskälla.

Sedan tidigt 1900-tal har flera av de svenska vattendragen i varierande grad tagits i anspråk för vattenkraftproduktion. Framför allt gäller detta de större älvarna i norra delen av landet. Alltefter det att regleringsgraden hos vattendragen ökade minskade frekvensen av tillfällen med höga flöden. Detta berodde till stor del på att snösmältningen kunde tas om hand i de stora regleringsmagasinen. Magasinen fungerade även som en buffert vid regnperioder andra tider av året. Perioden från början av 1960-talet till början av 1980-talet var relativt nederbördsfattig och tillfällen med höga flöden blev därför under en period sällsynta. Detta medförde att befolkning och myndigheter invaggades i en tro att tider med översvämningar nu var över. Eftersom människan gärna vill bo nära vatten kom därför bebyggelsen att etableras närmare vattendragen och dessutom på låglänta områden utmed dem.

Sedan början av 1990-talet har dock flera tillfällen med höga flöden inträffat på grund av långa och intensiva regnperioder, vilka i flera fall har inträffat vid andra årstider än den traditionella vårfloden. Vid något tillfälle har snösmältningen sammanfallit med stora nederbörds mängder och stora översvämningar uppstått. Flödena har medfört skador på bebyggelse, infrastruktur och miljö.

Översvämningarna har i flera fall inträffat i samband med sommar- och höstflöden. Detta beror bl.a. på att magasineringsmöjligheten trots hög regleringsgrad är begränsad (p.g.a. att de svenska dammarna är byggda för elproduktion och inte flödesdämpning). Under perioder med långvariga och intensiva regn fylls magasinen – särskilt om fyllnadsgraden varit hög efter en kraftig vårflod. Detta innebär att dammarna måste öppnas och överskottsvatten avbördas. Vattendragen kommer i sådana fall att uppträda som om de vore oreglerade.

Huruvida en framtida klimatförändring kommer att medföra andra tappningsstrategier och om denna eventuella förändrade tappningsstrategi kommer att påverka återkomsttider av höga flöden är ännu för tidigt att säga. Att bebyggelsen kryper närmare vattendrag och sjöar är ett generellt pro-

blem och förekommer i såväl reglerade som oreglerade älvar och älvar med låg regleringsgrad.

Människans önskan att bo nära vatten gäller också för kust och hav. Här har tillfällena med kraftiga vindar och högt vattenstånd medfört problem för strandnära bebyggelse. Enligt klimatmodellerna kan en ökning av havsvattenståndet kombinerat med extrema vindar medföra allvarliga skador på redan befintlig bebyggelse. I de sydligaste delarna av landet bedöms en havsnivåhöjning få full effekt medan den i Bottenviken och Bottenhavet i stort sett kompenseras av landhöjningen.

Naturolyckor är omöjliga att helt förhindra, men åtgärder kan vidtas i förebyggande syfte för att minska konsekvenserna av dessa. Målet är att minska antalet och begränsa konsekvenserna av naturolyckor som orsakar personskador och omfattande egendomsskador. Översvämningar kan orsaka direkta och indirekta skador. Tillfällena med höga flöden i vattendrag och höga havsvattennivåer kan orsaka erosionsskador. När en översvämningssituation är överstånden kan också snabbt sjunkande vattennivåer orsaka skred i och med att vattnets mothållande kraft försvinner medan marken fortfarande är vattenmättad.

Översvämning

Översvämning brukar definieras som att vatten täcker ytor av land utöver den normala gränsen för sjö, vattendrag eller hav (Räddningsverket 2000). Översvämning kan även drabba markområden, som inte står i direkt anslutning till vatten. Dessa områden är ofta låglänta och med långsam avrinning vilket gör att vatten i samband med höga flöden även översvämmar denna typ av områden. Översvämning längs vattendrag och sjöar beror på att mer vatten tillförs vattendragen än de klarar av att leda bort. Vattnet stiger och strömmar ut över markområden där det normalt inte står vatten. Marken är vattenmättad vilket innebär att den inte klarar av att ta upp eller dränera bort vattnet.

Översiktliga karteringar

Sedan mitten av 1980-talet pågår ett inom landet omfattande förebyggande arbete mot naturolyckor. Då Sverige till ytan täcks av ca 9 % vattendrag och sjöar, samt ytterligare ca 25 % av våtmarker, har arbetet med översvämningssfrågor allt mer accentuerats. År 1998 gavs Räddningsverket uppdrag att genomföra översiktliga översvämningsskarteringar i landet. Förebyggande åtgärder i form av kartering av översvämningsshotade områden har prioriterats till ca 10 % av landets största vattendrag (ca 1000 mil), för vilka risker tidigare kunnat identifieras. Ofta har stora vattendrag med städer och tätorter belägna utmed vattendragen och vid mynningsarna prioriterats. Små vattendrag har oftast inte blivit prioriterade. För prioriterade vattendrag pågår framtagning av översiktlig översvämningsskartering. Hittills har 61 vattendrag, omfattande drygt 810 mil, karterats samt de stora sjöarna Mälaren, Hjälmaren och Vänern. Kartering för ytterligare vattendrag pågår för närvarande.

De vattendragsmodeller som tagits fram i samband med karteringen kan även användas under pågående översvämning och för operativ räddnings-

tjänst samt för scenarioberäkningar i förebyggande syfte. Modellerna förvaltas på uppdrag av Räddningsverket hos Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut (SMHI) för att i en situation med höga flöden kunna användas i den hydrologiska prognos- och varningstjänsten. Modellerna kalibreras då med rådande vattenstånd och flöden samt prognosticerade väderdata för att beräkna aktuella vattenstånd och flöden i vattendragen.

Återkomsttid

Begreppet återkomsttid kan användas både för vattenflöden och för vattennivåer. Med en händelses återkomsttid menas att den inträffar eller överträffas i genomsnitt en gång under denna tid. Det innebär att sannolikheten för exempelvis ett 100-årsflöde är 1 på 100 för varje enskilt år. Vid exponering för risken under flera år blir den ackumulerade sannolikheten avsevärd. För ett hus som står i 100 år i ett område som är skyddat endast mot en vattennivå motsvarande 100-årsflödet eller 100-årsvattenståndet är sannolikheten för översvämning under denna tid 63 %. När det gäller dammsäkerhet ställs kravet för större dammar att de ska kunna avbörda minst ett 10 000-årsflöde. Sannolikheten för att ett 10 000-årsflöde ska inträffa under 100 års exponering är ca 1 %.

Stigande havsnivåer kan innebära att randvillkoren, bestämmande nivåer, för karteringarna kan komma att förändras. Karteringarna kommer att förvaltas och uppdateras och då kommer även möjlighet att ta med kommande klimatförändringar i dessa beräkningar eftersom metoder som tar hänsyn till dessa kommer att finnas i framtiden. För närvarande saknas sådana beräkningsmetoder. Kommunerna har kännedom var stora riskobjekt samt t ex Seveso-anläggningar och kärnkraftverk finns geografisk belägna utmed kusterna.

Skyfall

Exempel på skyfall är händelsen i Hagfors 2004 då ca 210 mm regn föll inom 8-10 timmar. Detta ledde till mycket stora flöden i diken och små bäckar. Starkt strömmande vatten är mycket eroderande och "lyfter" med sig vad som står i dess väg. Flödena som bildas i raviner, bäckar och diken är mycket destruktiva. I Hagfors innebar detta bland annat att en ravin bildades och tillfartsvägar till fastigheter och ett sommarstugeområde spolades bort, närmare 100 personer blev isolerade. Det är mycket svårt att bedöma var och när sådana här skyfall inträffar. Ofta inträffar de i samband med åska. Klimatscenarierna visar att den här typen av väderhändelser kommer att bli vanligare i framtiden.

Att förebygga den här typen av olyckor och skador är dock svårt och det är med största sannolikhet inte realistiskt och ekonomiskt försvarbart att överdimensionera alla anläggningar för att tåla extrem nederbörd på mycket kort tid. Däremot skulle det inte innebära så stora kostnader att vid nyanläggningar öka dimensionerna något för t.ex. vägtrummor för att kunna avbörda högre flöden. Att underhållsrensa diken och trummor med jämna intervall är också en effektiv åtgärd för att minska risken för att vägtrummor sätts igen med bortspolning av vägar som en eventuellt följd.

Vårflodsrapportering samt rapportering av höga flöden i övrigt

Räddningsverket följer årligen vårflodens utveckling över landet genom att hämta in uppgifter från respektive länsstyrelse. Dessa uppgifter sammanställs och rapporteras veckovis till Försvarsdepartementet. På detta sätt kan tidiga signaler fås om behov av materiel och andra resurser i händelse av höga flöden och översvämning. Rapportering sker även vid andra tillfällen under året då situation med höga flöden råder. Rapporteringen följer samma process oavsett orsak till rådande översvämningssituation.

Älvgrupper

Efter de stora översvämningarna under 1990-talet föreslog "Älvsäkerhetsutredningen", SOU 1995:40, att älvsamordningsgrupper skulle inrättas. Detta för att få till stånd samverkansgrupper utmed vattendragen för att öka beredskapen för kommande översvämningar och dra lärdom av redan inträffade sådana samt för att främja att förebyggande åtgärder vidtogs. Räddningsverket fick 1996 i uppdrag att initiera bildandet av älvgrupperna och har sedan dess haft en aktiv och samverkande roll i arbetet med dessa.

Älvgrupperna utgör ett forum för samarbete och samverkan mellan berörda intressenter inom älvens avrinningsområde. Samarbetet ger ökade kunskaper om berörda parter ansvar, funktion och kapacitet. Länsstyrelsen är sammanställande och gruppens medlemmar utgörs av länsstyrelsen, representanter från kommunerna utmed vattendragen, vattenregleringsföretag, Polis, Banverket, Vägverket, SOS, SMHI samt andra intressenter utmed vattendragen.

Grupperna är icke operativa nätverk som skapats för att genom samarbete mellan myndigheter och organisationer längs älvarna, samt genom kunskaps- och kompetensuppbyggnad rörande dammsäkerhet, höga flöden mm, skapa bättre lokala och regionala förutsättningar för hantering av höga flöden. För närvarande pågår för ett 10-tal av de mest reglerade vattendragen studier över dammbrott samt beredskapen för sådana.

Grupperna sammanträder i regel ca 2 gånger per år. Idag finns ett 30-tal älvgrupper samt två samordningsgrupper (för flera vattendrag) etablerade, se bilaga 1.

Förstärkningsresurser för större översvämningar

Vid större översvämningar kan staten genom Räddningsverket bistå kommunerna med särskilda förstärkningsresurser.

Förstärkningsresurserna består av sandsäckar, tillfälliga översvämningsbarriärer och pumpresurser. Räddningsledaren kan rekvirera materiel genom Räddningsverkets tjänsteman i beredskap.

Statsbidrag

För bebyggda områden där risken för naturolyckor är särskilt stor har staten sedan 1986 anvisat medel, fr.o.m. budgetår 2007 40 miljoner kronor per år,

för förebyggande åtgärder. Kommuner som utfört eller tänker utföra förebyggande åtgärder kan söka bidrag från detta anslag hos Räddningsverket.

Med naturolycka avses i detta sammanhang skred, ras eller översvämning. I Sverige finns områden som på grund av läge, topografi och markens beskaffenhet utgör riskområden för jordskred, ras och översvämning. Sådana naturolyckor i befintlig bebyggelse medför stora kostnader för samhället. En stor del av bebyggelsen har tillkommit innan noggranna överväganden om riskerna för skred och översvämning blev vanliga i kommunernas fysiska planering. Till stöd för den kommunala riskhanteringen låter Räddningsverket utföra översiktliga karteringar av markens stabilitet i områden med befintlig bebyggelse samt i översvämningshotade områden.

Forskning och utveckling

I arbetet med att åstadkomma ett säkrare samhälle spelar kunskapsutveckling en viktig roll. Forskning är det viktigaste medlet för en sådan utveckling och grunden för det kunskapsutbyte som behövs för att utveckla samhällets och medborgarnas kunskaper och kompetens. Den forskning verket stödjer inom naturolycksområdet bidrar till effektivare förebyggande åtgärder och stöd till räddningstjänst.

Exempel på översvämningsprojekt är:

- Översvämningsprognoser där man utvecklar metoder för ett rikstäckande system.
- Extrema nederbördshändelser och deras betydelse för kommunal planering.

Inom EU har nyligen påbörjats ett projekt, SAWA (Strategic Alliance for management Actions), med svensk medverkan. Det bygger på ett tidigare EU-projekt om översvämnningar, FLOWS. I projektet ska studeras framtida klimatförändringars betydelse för översvämnings- och skredriskerna i bl.a. Vänerområdet och Göta älvmrådet. Även frågorna hur EU:s översvämningsdirektiv kan genomföras och samordnas med motsvarande arbete enligt vattendirektivet kommer att studeras i detta sammanhang. SAWA-projektet ska vara avslutat vid utgången av år 2011.

Naturolycksdatabas

Databasen ska göra befintlig information om inträffade naturolyckor i Sverige tillgänglig på ett enkelt sätt detta för att öka lärandet av olyckor. Databasen ska bland annat ge myndigheter hjälp och stöd vid fysisk planering och planering för effektiva räddningsinsatser.

Vid driftsättningen av databasen 10 oktober 2007 fanns cirka 15 olika naturolyckor inlagda. I slutet av 2008 beräknas ca 150 händelser vara bearbetade.

Databasen innehåller även en kartdel som successivt förses med olyckans karterade eller modellerade utbredning, i de fall det är möjligt att ta fram sådana data. Men redan i den första versionen kan man nyttja webbkartan till att snabbt leta sig fram till en olycksplats.

Sökningen kan göras genom en geografisk avgränsning och/eller fritext. Databasen innehåller dels insamlade dokument från olika myndigheter och dels en sammanfattning där bl.a. orsak, händelseförlopp, skadeverkan och lärdomar tas upp.

Miljödomstolsärenden

Vid genomförandet av Sevesolagen gjordes samtidigt ändringar i miljöbalken vilket innebar att Räddningsverket tilldelades det centrala tillsynsansvaret för den nya lagen och därigenom även ansvaret att utfärda föreskrifter och allmänna råd för tillämpningen. Sevesolagen innebar även att miljö- och säkerhetsregleringen samordnades. Vid ändring av miljöbalken infördes krav på att säkerhetsrapporten skulle ingå i tillståndsansökan. Kravet var att betrakta som en precisering av underlaget för miljödomstolens prövning och innebar ingen ändring av miljöbalkens materiella kravregler.

Räddningsverket gavs samtidigt partsställning i ansökningsmål hos miljödomstolen och i ärenden vid miljöprövningsdelegationen hos länsstyrelsen. Partsställningen innebar att Räddningsverket fick rätten, men även skyldigheten, att företräda allmänna intressen (här avses säkerhetsfrågor) samt överklaga domar och beslut. Detta gäller även tillstånd till miljöfarlig verksamhet och tillstånd till vattenverksamhet. Bland övriga myndigheter som tilldelats partsställning vid miljöbalkens ikraftträdande kan nämnas Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, Fiskeriverket, länsstyrelserna och kommunerna.

Dammsäkerhetsfrågor

Enligt miljöbalken åläggs dammägaren eller den som utövar verksamheten vid dammen ett mycket långtgående ansvar. Detta innebär inom dammsäkerhetsområdet att den underhållsansvarige, i regel dammägaren, är skyldig att underhålla dammen så att det inte uppkommer skada för allmänna och enskilda intressen genom ändringar i vattenförhållandena. Verksamhetsutövaren ska själv utarbeta och följa rutiner för egenkontroll. Vidare ska denne undersöka och bedöma riskerna med verksamheten från hälso- och miljösynpunkt och, om det inte kan anses orimligt, vidta de åtgärder som behövs samt använda bästa möjliga teknik för att undvika skador. Skulle ändå ett dammbrott inträffa vid en damm för vattenreglering, är den underhållsansvarige strikt ansvarig för konsekvenserna av dammbrottet. Länsstyrelserna är operativa tillsynsmyndigheter för vattenverksamheter enligt 11 kap. miljöbalken. I detta ingår tillsyn över bland annat dammsäkerhet. Svenska Kraftnät har det centrala ansvaret för tillsynsvägledning vad gäller frågor om dammsäkerhet enligt 11 kap. miljöbalken.

Vissa dammar är även s.k. farlig verksamhet enligt 2 kap. 4 § lagen om skydd mot olyckor. Där finns bestämmelser om analys av risker, beredskap med personal och egendom samt krav på att i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa allvarliga skador på människor eller miljön. Det finns även följdbestämmelser om varning samt underrättelse och information vid olycka eller överhängande fara för olycka. Syftet med beredskapen vid farlig verksamhet är att den i skälig omfattning ska utgöra ett komplement till kommunens beredskap för att utföra effektiva räddningsinsatser.

Länsstyrelserna beslutar efter samråd med kommunen om vilka anläggningar som är farlig verksamhet. Kommunerna utövar tillsyn över farlig verksamhet. Räddningsverket är central tillsynsmyndighet.

Dricksvattenförsörjning

Ansvar för Sveriges vattenförsörjning är delat mellan nationella, regionala och lokala myndigheter. På det nationella planet är Naturvårdsverket ansvarig för skydd av vattentäkter. SGU har ansvar för grundvatten som naturresurs och är miljömålsansvarig myndighet. Vattenmyndigheterna ansvarar för att ta fram förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för svenska vatten. Livsmedelsverket ställer krav på vattenkvalitet från intaget i råvattentäkten till vattenverket och fram till konsument. Livsmedelsverket hanterar också säkerhets- och beredskapsfrågor för dricksvattenområdet. Boverket har rekommendationer om tryck på vatten i kranen hos konsument och vid behov krav på återströmningsskydd. Boverket ansvarar också för den övergripande miljömålsfrågan om fysisk planering och hushållning med mark och vatten. På det lokala/regionala planet har miljökontoren eller länsstyrelser ansvar för skyddsfrågor för vattentäkter, miljökontoren utövar tillsyn när det gäller vattenkvalitet från vattenverk och hos konsument lokalt.

Dricksvattenproducenterna finns lokalt placerade och är kommunala, kommunalägda bolag eller vattenverksförbund. Det finns 2100 vattentäkter och lika många vattenverk och distributionsområden. I norra delarna av Sveriges inland är anläggningarna små och många. I storstadsregionerna finns 4 stora dricksvattenproducenter (6 vattenverk och 4 vattentäkter) som försörjer mellan 40 – 50 kommuner tillsammans.

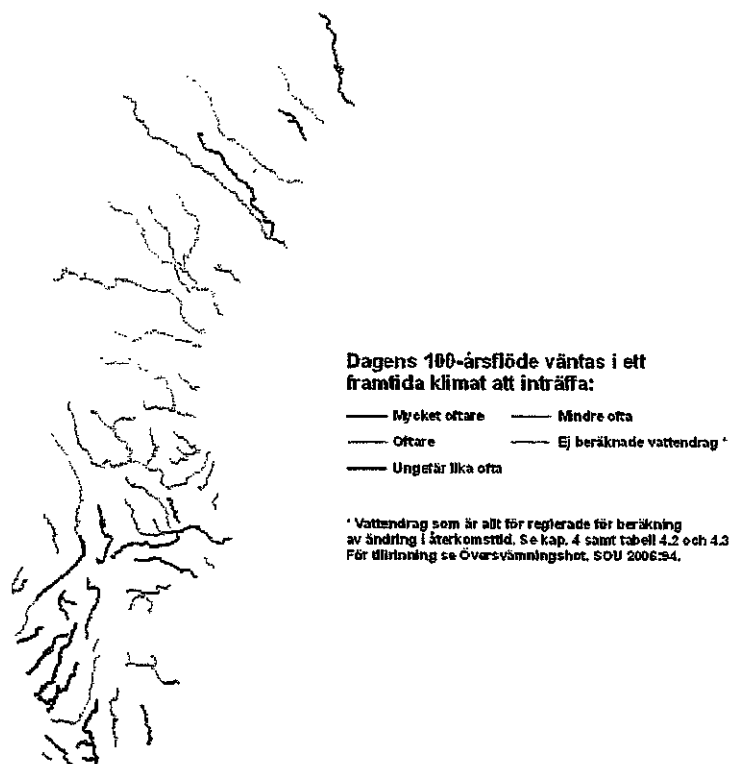
Cirka 1,2 miljoner svenskar har enskild vattenförsörjning vid sitt permanentboende och ungefär lika många har det vid sitt fritidsboende. Socialstyrelsen har i samverkan med andra myndigheter tagit fram allmänna råd om försiktighetsmått för dricksvatten med bl.a. krav på kvalitet och egenkontroll för vatten från enskilda vattentäkter.

3.2 Klimat- och sårbarhetsutredningen

Klimat och sårbarhetsutredningen arbetade under drygt två år och har levererat två rapporter. Ett delbetänkande "*Översvämningshot, Risker och åtgärder för Mälaren Hjälmaren och Vänern (SOU 2006:94)*" och slutbetänkandet "*Sverige inför klimatförändringarna - hot och möjligheter (SOU 2007:60)*". I utredningen slås fast att det finns vetenskapligt underlag som pekar på en klimatförändringstrend samt att det är de globala utsläppen av klimatpåverkande gaser som driver på utvecklingen. Utredningen har arbetat med att skala ned de globala klimatmodellerna till nationell nivå och har utrett hur ett förändrat klimat påverkar en mängd parametrar. När det gäller parametrar som berör översvämningsrisker har man kommit till följande slutsatser:

- Mängden vatten i nederbördssystemet ökar över Sverige. Det innebär inte bara att nederbörden ökar, avdunstningen ökar också. Nederbörden kommer att öka i form av regn, nederbörd i form av snö kommer att minska. Främst kommer ökning av nederbörd ske under vinterhalvåret. Under sommarhalvåret kommer norra Sverige att få en ökad nederbörd; de södra delarna kommer dock att få minskad nederbörd. Antalet dagar med kraftig nederbörd kommer att öka. Främst sker ökningen under höst och vinter, under sommaren kommer det att ske en minskning åtminstone i södra Sverige.
- I Mälaren och Vänern behöver åtgärder vidtas för att minska konsekvenserna vid översvämningssituationer. I Hjälmaren är det inte några samhällsviktiga funktioner som behöver skyddas men ett antal åtgärder föreslås ändå. I Mälaren behöver utskovskapaciteten öka i Södertälje kanal och vid Slussen. I Vänern föreslås alternativa åtgärder dels på kort och dels på lång sikt. På kort sikt föreslås en ny tappningsstrategi. Länsstyrelsen i Västra Götaland har slutit ett avtal med kraftverksägaren som kommer att börja tillämpas från och med hösten 2008. På lång sikt föreslås antingen ökad tappningskapacitet i Göta älv eller en tunnel från Vänern. Dessa alternativ har ännu inte beslutats som utredningsuppdrag till någon myndighet men Räddningsverket föreslås få ett uppdrag att utreda möjligheterna.

SMHI har för Klimat- och sårbarhetsutredningens räkning beräknat hur ofta dagens 100-årsflöde väntas återkomma i ett framtida klimat, under perioden 2071-2100. Dessa beräkningar pekar på en ökad variabilitet och visar på större förändringar i extremvärdena än för medelklimatet. Beräkningarna är dock osäkra. Beräkningarna har kunnat utföras endast för oreglerade vattendrag och vattendrag med låg regleringsgrad. När det gäller de större älvarna med hög regleringsgrad saknas uppgifter om en framtida tappningsstrategi, vilket innebär att ingen beräkning av förändrad återkomsttid har kunnat utföras.



**Förändring av dagens 100-års flöde om 100 år, perioden 2070-2100.
Beräknat för vattendrag som är oreglerade eller har låg regleringsgrad,
ingående i Räddningsverkets rapportserie "Översiktlig
översvämningsskartering"**

Källmaterial:
Översiktlig översvämningsskartering Räddningsverket
Beräkning av förändrat 100-års flöde Rosby Centre, SMHI

Kartan visar att dagens 100-årsflöde blir mer frekvent återkommande i västra Götaland, delar av östra Götaland, västra Svealand och för vissa Norrlandsälvar. I övriga delar av landet väntas dagens 100-årsflöde att bli lika frekvent eller mindre frekvent återkommande.

Utredningen har uppskattat ökningen av 100-årsflöden i små avrinningsområden. Ökning av 100-årsflödet kommer att ske i stora delar av Sverige. I området på och kring småländska höglandet kommer en minskning att ske. En uppskattning av återkomsttiden för 100-årsflödet har också beräknats för de av Räddningsverket karterade vattendragen. Några kommer att öka och ett fåtal kommer att minska. Ett flertal kan inte beräknas eftersom de är så hårt reglerade.

Utredningen har uppskattat kostnader för översvämning i Sverige. Dessa kostnader kan inte direkt överföras till konsekvenser av kommande händelser. De kan vara ett underlag för prioritering av åtgärder på nationell eller

möjligtvis regional nivå. Kostnader har dels beräknats längs sjöar och vattendrag och dels längs kusten. För kostnadsberäkningar av sjöar och vattendrag ingår de av Räddningsverket karterade vattendragen. Längs kusten har en skattning gjorts av byggnader under 5m-kurvan, dvs. en grov överskattning.

Ett viktigt förslag i utredningens slutbetänkande är att ge Lantmäteriet resurser för att skapa en ny nationell höjddatabas. Detta förslag bör genomföras för att Sverige på ett tillfredsställande sätt ska kunna fortsätta med bl.a. översvämningskarteringar. Höjddatabasen behövs också för att på ett effektivt sätt skapa nya karteringar för stranderosion och havsnivåhöjningar samt för att uppdatera de tidigare genomförda översvämningskarteringarna med effekter av klimatförändringarna.

Ett annat viktigt förslag för Räddningsverkets del är satsningen på ett nytt anslag för att förebygga naturolyckor med storskaliga konsekvenser. Räddningsverket anser att den budget som i dag anslås till kommuner för förebyggande åtgärder inte har som syfte att bidra till sådana storskaliga åtgärder eftersom de mångdubbelt överskrider budgeten. Ett sådant särskilt anslag skulle kunna hantera storskaliga projekt på ett helt annat sätt, med ett särskilt ansökningsförfarande.

Totalt sett föreslår utredningen tolv nya uppdrag till Räddningsverket utöver det arbete som i dag genomförs på naturolycksområdet. De resurser som behövs för genomförandet av uppdragen har uppskattats till mer än 5 årsarbetskrafter inledningsvis.

3.3 Andra pågående utvecklingsarbeten

Nationell Plattform

Räddningsverket har ett uppdrag att bilda en nationell plattform för att samordna arbetet med att förebygga och mildra konsekvenser av naturolyckor. I FN:s riktlinjer betonas särskilt att en nationell plattform bör ha en bred ansats och gå över sektorsgränser, omfatta många intressenter och inkludera kunskap och vetenskap från olika vetenskapliga ämnesområden.

Det övergripande syftet med en nationell plattform är att reducera naturolyckornas effekter på människor, samhälle, ekonomi och miljö. Utan att frånta varje myndighet ansvaret inom sitt område, ska den nationella plattformen bl.a.

- arbeta med att upprätta nationella mål,
- upprätta en plan för det nationella arbetet
- fungera som arena för erfarenhetsutbyte
- bidra till kunskapsuppbyggnad
- bidra till samordning av forskning och utbildning

I Sverige inrättades plattformen i september 2007, med 17 deltagande myndigheter och organisationer i dagsläget. Räddningsverket driver plattformens sekretariat och ansvarar för administration och koordinering.

För närvarande pågår arbete med att

- kartlägga vad de olika myndigheterna gör inom naturolycksområdet,
- identifiera behov av samordning, samt
- ta fram förslag till handlingsplan.

Handlingsplanen kommer att förankras i generaldirektörmöte. Myndighetscheferna ansvarar också för den övergripande styrningen och uppföljningen av arbetet inom den nationella plattformen. I samband med etableringen beslutades att dessa möten fortsättningsvis ska hållas den andra onsdagen i oktober som för övrigt sedan 1990 är beslutad av FN som "International Day for Natural Disaster Reduction".

Naturolyckor: Förslag till framtida inriktning och prioritering

Ett av de uppdrag som ingick i Räddningsverkets verksamhetsplan för 2008 var att utarbeta ett inriktningsdokument för verkets arbete med naturolyckor och därigenom också ett förslag när det gäller den nya myndighetens verksamhet inom området.

I rapporten föreslås en övergripande målbild för den nya myndighetens arbete med naturolyckor:

"Myndigheten för samhällsskydd och beredskap skall, inom sitt ansvarsområde, förutom att rädda människor, miljö och egendom, skapa förutsättningar för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet och den kritiska infrastrukturen även i ett samhälle som drabbas av naturolyckor och påverkas av klimatförändringar. Dessa förutsättningar skall skapas genom samverkan och samordning, tvärssektoriellt synsätt och genom den enskildes ansvar."

Inom Räddningsverket har arbetet med naturolyckor i första hand varit inriktat mot översvämning, ras och skred, skogsbrand samt i viss mån storm, slamströmmar och erosion. Mot bakgrund av att den nya myndigheten får ett vidgat uppdrag samt på grund av förväntad klimatförändring föreslås en breddad inriktning för det framtida arbetet. Även strävan mot ett en större helhetssyn och ett mer tvärssektoriellt synsätt, samt internationella definitioner och synsätt har legat till grund för förslaget om inriktning och avgränsning av arbetet med naturolyckor. I rapporten föreslås att det framtida arbetet med naturolyckor bör omfatta fler geologiska och hydrometeorologiska naturhändelser samt på sikt även inkludera biologiskt relaterade händelser.

4. Överväganden och förslag

4.1 Överväganden med alternativa handlingsvägar

Arbetet med att minska sannolikheten för och konsekvenserna av översvämningsskador berör många aktörer samt flera samhälls- och lagstiftningsområden. Verksamhetsutövare påverkas av miljöbalkens regler om t.ex. vattenregleringar. Vattenförvaltningsförordningen reglerar bl.a. krav på åtgärder för att undvika vattenkvalitetsförsämringar på grund av mänsklig verksamhet i samband med översvämningar. Plan- och bygglagen reglerar samhällsplanering och byggande med hänsyn till bl.a. risken för översvämningar. Förordningen om krisberedskap och höjd beredskap samt lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap reglerar myndigheters och kommuners roll och ansvar avseende planering och krishantering vid sådana extraordinära händelser som allvarliga översvämningar kan anses vara exempel på. Lagen om skydd mot olyckor reglerar myndigheters och kommuners samt enskildas uppgifter och ansvar för att minska sannolikheten för och konsekvenserna av olyckor. En hantering av översvämningssriskerna blir därför ett komplext samspel mellan olika aktörer och regleringar. Ofta måste avvägningar - på olika samhällsnivåer - göras mellan olika intressen, ibland motstridiga, som tar sin utgångspunkt i ekonomi/tillväxt, miljö respektive säkerhet.

EU:s översvämningdirektiv har fokus på säkerhetsfrågorna och syftar primärt till att minska riskerna för ogynnsamma följder av översvämningar i medlemsländerna.

Efter framtagande av underlag, analyser och kontakter med berörda myndigheter har följande förslag till ansvars- och uppgiftsfördelning tagits fram.

En central myndighet, lämpligen myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), med stöd från de fem länsstyrelser som också är vattenmyndigheter, tar fram underlag och gör de preliminära bedömningarna av översvämningssrisker samt fastställer vilka områden som kan anses ha betydande översvämningssrisker. Även kartorna över översvämningsshotade områden med den geografiska utbredningen av översvämningar vid olika scenarier, i enlighet med översvämningdirektivets krav, tas fram av MSB. De preliminära bedömningarna kan behöva revideras när kartorna över översvämningsshotade områden och översvämningssrisker tagits fram i ett första steg, eller när omfattande översvämningar inträffar. Arbetet genomförs med stöd av och i samverkan med övriga berörda länsstyrelser och andra berörda centrala myndigheter som t.ex. SMHI och Naturvårdsverket. Den nationella plattformen mot naturolyckor är en grund för denna samverkan. En sådan ordning säkrar en enhetlig beskrivning och bedömning på nationell nivå.

Uppgiftsfördelningen motsvarar också nuvarande system, där Räddningsverket svarar för översvämningskarteringar och nationell databas för naturolyckor m m.

Kartorna över översvämningsrisker, med beskrivningar av de möjliga ogynnsamma följderna av översvämningsscenarierna som direktivet kräver, utarbetas och fastställs på vattendistriktsnivå, dvs. av de länsstyrelser som också är vattenmyndigheter, i samverkan med övriga berörda länsstyrelser. Uppgiften har anknytning till, och överlappar delvis, det ansvar som åläggs länsstyrelserna enligt förordningen om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap (avseende bl.a. risk- och sårbarhetsanalyser) samt förordningen om skydd mot olyckor (4 kap. 33-34 § om övertagande av ansvaret av kommunal räddningstjänst i vissa fall samt planer för detta). De älvsamordningsgrupper som inrättats bör vara utmärkta fora för samverkan i arbetet, regionalt och i förekommande fall över nationsgränser.

Översvämningsdirektivet ställer krav på samordning med ramdirektivet för vatten. Samordningskravet gäller i första hand i relation till översynen av vattenförvaltningens karakterisering (artikel 5.2 och bilaga 2, RDV), översynen av förvaltningsplanerna (artikel 13.7, RDV) och, om det är lämpligt, berörda parter aktiva medverkan enligt artikel 14, RDV. En integrering av översvämningsdirektivet och ramdirektivet i dessa avseenden är tillåten, men inte obligatorisk. Det bör finnas samordningsvinster om det databaserade system för hantering av vattenförvaltningsarbetet som är under uppbyggnad även kan användas för att uppfylla översvämningsdirektivets krav på redovisning av översvämningshotade områden och riskområden. Detta borde dels leda till ett bättre utnyttjande av de administrativa resurserna, dels en naturlig koppling mellan identifiering av risker för vattenkvalitetsförsämringar i samband med översvämning och åtgärder för att förebygga sådana risker (jämför artikel 4.6, RDV). Det bör finnas gemensamma informationsmängder för arbetet med vattendirektivet respektive översvämningsdirektivet, inte minst avseende risker och sårbarheter i form av känsliga miljövärden, föroreningskällor m m. Formerna för hur en sådan integrering av arbetet närmare kan ske måste utvecklas i det fortsatta arbetet. En viktig förutsättning för en sådan utveckling är att arbetet på regional nivå samordnas genom de länsstyrelser som också är vattenmyndigheter för sina vattendistrikt.

För att skapa en enhetlig hantering bör MSB, i samverkan med bl.a. Naturvårdsverket, utarbeta mallar för hur redovisningen kan och bör göras.

Riskhanteringsplanerna bör utarbetas av de länsstyrelser som är berörda av översvämningshotade områden, med stöd av bl.a. älvsamordningsgrupperna, och sammanställas och samordnas av de länsstyrelser som också är vattenmyndigheter i respektive vattendistrikt. Även denna uppgift har anknytning till det ansvar som åläggs länsstyrelserna enligt ovan nämnda förordningar. Vattenförvaltningens åtgärdsprogram kan här inte användas för att åtgärda problem i andra avseenden än när miljökvalitetsnormer riskerar att överträddas. Inget hindrar dock formellt sett att riskhanteringsplanerna kan integreras i framtida förvaltningsplaner enligt ramdirektivet, även om genomförande av förebyggande åtgärder mot översvämningsrisker som inte rör miljö-

kvalitet måste regleras i andra former. Arbetet med riskbedömningar och riskhanteringsplaner kommer att kräva samverkan och samordning mellan en rad olika kompetenser och funktioner inom länsstyrelserna, bl.a. avseende vattenfrågor, plan- och byggfrågor samt samhällsskydd och beredskap inklusive räddningstjänstfrågor. Arbetet med översvämningsfrågor måste vara en fråga för hela länsstyrelsen.

MSB bör utarbeta handboksunderlag för hur riskhanteringsplanerna kan och bör utformas.

MSB bör vara central behörig myndighet och ges föreskriftsrätt avseende innehållet i arbetet med översvämningsdirektivet.

I arbetet har övervägts olika vägar och alternativ för reglering i svensk rätt för att på lämpligt sätt implementera EU:s översvämningsdirektiv.

EU:s översvämningsdirektiv och de förslag till ansvars- och uppgiftsfördelning i stort som redovisats ovan ställer endast formella krav på statliga myndigheter, dvs. MSB och länsstyrelser. Dessa uppgifter med de detaljkrav som direktivet innehåller kan därför regleras i förordning. För att skapa tydlighet i implementeringen av översvämningsdirektivet föreslås att en särskild översvämningsförordning införs där uppgiftsfördelning och krav regleras enligt direktivet. Förordningen kan kompletteras med centrala myndighetsföreskrifter som reglerar det innehållsmässiga innehållet i kartor och planer m m.

En översvämningsförordning enligt förslaget ovan kan anses tillräckligt för att reglera de *formella krav* som EU:s översvämningsdirektiv innehåller om medlemsstaternas skyldigheter avseende bl. a. preliminära bedömningar, fastställande av översvämningshotade områden, kartor över översvämningsrisker, riskhanteringsplaner på distriktsnivå, redovisningar och uppdateringar m m.

Verkligheten är dock den att det är kommunerna som svarar för stora delar av de faktiska åtgärder som kan och bör vidtas för att förebygga översvämningsrisker och skador från dessa samt de räddningsinsatser och den krishantering som behövs vid omfattande översvämningsrisker. En reglering som bara omfattar uppgifter på central och regional nivå riskerar att bli en pappersprodukt som inte ger effekter i form av faktiska åtgärder som minskar översvämningsriskerna, vilket är syftet med översvämningsdirektivet. Kommunernas medverkan är en nödvändig förutsättning för att nå detta syfte. Olika vägar och ambitioner i en sådan reglering av kommunernas arbete med översvämningsrisker har därför övervägts i arbetet.

Kommunernas skyldigheter i form av planer för räddningsinsatser framgår av LSO och FSO. Som allmänt stöd för arbetet med översvämningsrisker kan återopas följande befintliga paragrafer i 1 kap. i LSO:

3 § Räddningstjänsten skall planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt.

5 § Länsstyrelserna skall genom rådgivning och information stödja kommunerna i deras verksamhet enligt denna lag.

6 § Kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för verksamhet enligt denna lag skall samordna verksamheten samt samarbeta med varandra och med andra som berörs.

7 § Kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst skall se till att allmänheten informeras om vilken förmåga att göra räddningsinsatser som finns. Dessutom skall de lämna upplysning om hur varning och information till allmänheten sker vid allvarliga olyckor.

I syfte att ytterligare förtydliga kommunernas ansvar för att planera för insatser vid översvämningar skulle kunna övervägas att förordningen om skydd mot olyckor kompletteras med en punkt 3. i 3 kap. 6 §:

Kommunerna ska upprätta planer för räddningsinsatser för

1. verksamheter som omfattas av kravet på säkerhetsrapport enligt 10 § lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor,

2. riskanläggningar enligt förordningen (2008:722) om utvinningsavfall som inte omfattas av bestämmelserna i lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, och

3. att begränsa följderna av översvämningar inom översvämningsshotade områden enligt förordningen (xxxx:yy).

Planerna ska ha den omfattning som säkerheten kräver. Planen för punkt 1 och 2 ska förnyas vart tredje år, och planen för punkt 3 vart sjätte år, eller när det annars till följd av ändrade förhållanden finns anledning till det. Planerna ska lämnas in till länsstyrelsen.

I samband med att kommunen upprättar eller förnyar planerna ska kommunen på lämpligt sätt ge allmänheten möjlighet att lämna synpunkt på planerna.

En sådan komplettering tydliggör uppgiften och möjligheterna för länsstyrelserna att utöva tillsyn och samordna den kommunala och regionala beredskapen inför översvämningar. I princip kan dock bedömas att redan nuvarande reglering i LSO och FSO är tillräcklig för direktivets krav på planer för räddningstjänst vid omfattande översvämningar.

Nuvarande reglering av kommunernas skyldigheter att förebygga översvämningar och skadorna från dessa är mer otydlig och splittrad. I PBL finns bestämmelser om att kommunerna ska ta hänsyn till bl.a. översvämningens riskerna i den fysiska planeringen. Denna planering är en viktig del i det långsiktigt förebyggande arbetet mot översvämningens risker. Länsstyrelsernas mandat att granska, pröva och ändra kommunala planer och beslut är i dessa avseenden relativt långtgående, varför det inte finns skäl att föreslå några ändringar i denna lagstiftning.

I sammanhanget bör också vägas in de bestämmelser som finns i miljöbalken om vattenverksamhet och vattenreglering. Med hänvisning till bl. a miljöbalkkommitténs slutsatser har Räddningsverket inte sett omedelbar anledning att generellt ändra denna reglering för att minska riskerna för översvämningar. Däremot kan det bli aktuellt att i särskilda fall ompröva enskilda vattendorar eller, som nu är aktuellt för Väner, skapa frivilliga avtal mellan vattenföretag och staten om ändringar i tappningsstrategier inom ramen för gällande vattendorar, som ett verktyg i syfte att begränsa översvämningensriskerna. Lagen om skydd mot olyckor medger även att en räddningsledare, vid översvämning eller överhängande fara för en sådan, kan ta beslut om avsteg från en gällande vattendor.

Förebyggande verksamhet på kommunal nivå regleras i lagen om skydd mot olyckor (LSO) och gäller huvudsakligen kommunernas skyldigheter vid bränder:

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

Kommunerna har således inte en uttalad skyldighet enligt LSO att svara för att förebyggande åtgärder vidtas mot andra risker än bränder.

Vidare sägs i LSO:

3 kap. 3 § En kommun skall ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet. I programmet skall anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet skall också anges hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras.

Skrivningarna i 1 § och 3 § i 3 kap. LSO är inte helt klara i sina intentioner och kan ge utrymme för olika tolkningar. Helt klart är dock att kommunerna inte är skyldiga att svara för att åtgärder vidtas i förebyggande syfte mot översvämningar, även om 3 § måste tolkas som att de är skyldiga att ange sådana risker.

Därför skulle, som ett alternativ till reglering av kommunernas skyldigheter enligt 1 §, dessa skyldigheter avseende bränder kunna kompletteras med översvämningar:

...skall kommunen se till att förebyggande åtgärder vidtas mot bränder och översvämningar och skador till följd av sådana handlingar samt,

Ett mer långtgående alternativ som kan övervägas är att 1 § skrivs om till följande lydelse:

För att skydda människors liv och hälsa samt egendom och miljön skall kommunen, utan att andras ansvar inskränks, se till att åtgärder vidtas för att förebygga olyckor och skador till följd av olyckor.

En sådan lydelse ger bättre överensstämmelse med lagens intentioner om ett breddat förebyggande arbete och lagens portalparagraf 1 kap. 1 §. Den kan dessutom möta eventuella tillkommande, framtida initiativ och krav på förebyggande åtgärder mot andra olycksrisker, som ras och skred m m. Sådana krav diskuteras för närvarande inom EU. Den ger också ökad tydlighet och bättre överensstämmelse mellan 1 § och 3 § i 3 kap. LSO. Och den ger kommunerna en skyldighet att planera för och tillse att åtgärder vidtas för att förebygga risken för översvämningar. Därmed ger den också staten förutsättningar att utöva tillsyn och bättre samordna insatserna mot översvämningar över kommungränserna, i enlighet med syftet med EU:s översvämningsdirektiv.

Som ett förtydligande bör även LSO 10 kap. om bemyndiganden m m ges ett mindre tillägg:

1 § Regeringen får i de avseenden som behandlas i denna lag meddela ytterligare föreskrifter som rör skydd för liv, hälsa, egendom, miljö samt utbildning.

En sådan mindre komplettering avseende egendom skapar överensstämmelse mellan beskrivningarna av området skydd mot olyckor i LSO och ger regeringen bemyndiganden att föreskriva avseende hela innehållet i EU:s översvämningsdirektiv som också täcker frågor, förutom om människors hälsa och miljön, om "kulturarv och ekonomisk verksamhet". I begreppet egendom ryms då också vad som brukar kallas kritisk infrastruktur och samhällsviktiga verksamheter, där allvarliga störningar vid t.ex. omfattande översvämningar kan ge konsekvenser även för liv och hälsa.

Om en reglering i LSO genomförs av kommunernas skyldigheter avseende förebyggande åtgärder mot översvämningar enligt alternativen ovan, kan också övervägas att införa en bestämmelse i FSO 3 kap. på motsvarande sätt som redovisats för planeringen av räddningsinsatser, t.ex:

? § Berörda kommuner ska för översvämningshotade områden enligt förordningen(xxxx:yy) upprätta en plan för förebyggande åtgärder mot översvämningar och skador till följd av översvämningar. Planen ska ha den omfattning som säkerheten kräver. Planen ska förnyas vart sjätte år, eller när det annars till följd av ändrade förhållanden finns anledning till det. Planen ska lämnas in till länsstyrelsen.

En rimlig strategi för rättslig reglering kan vara att i ett första steg, inför den 26 november 2009, utgå från befintlig lagstiftning och endast komplettera med en översvämningsförordning enligt förslaget nedan. En sådan förordning säkrar de formella kraven i direktivet och kan inrymma de ansvarsfördelningar och detaljer som behöver regleras för att klara uppgifterna med

preliminära bedömningar, fastställande av områden med betydande översvämningsrisker, utarbetande av kartor över översvämningshotade områden respektive översvämningsrisker samt riskhanteringsplaner på regional nivå. I ett senare steg kan, i synnerhet om EU-kommissionen vid granskning finner detta angeläget, lagreglering i bl.a. LSO och FSO genomföras av kommunernas skyldigheter avseende planering och genomförande av åtgärder mot översvämningsrisker. De senare skyldigheterna är huvudsakligen av betydelse för riskhanteringsplanerna och deras genomförande; planer som enligt översvämningsdirektivet ska vara slutförda i december 2015. En sådan eventuell förändring av lagen om skydd mot olyckor och kanske lagen om extraordinära händelser bör lämpligen ske i samband med en större översyn av lagarna efter en utvärdering och utredning av de samma.

En fråga som bör prövas i den slutliga hanteringen är om föreslagen översvämningsförordning motiverar följdändringar i förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion. Denna fråga har inte granskats inom ramen för detta uppdrag.

4.2 Förslag till översvämningsförordning

1 § Bestämmelserna i denna förordning gäller bedömning och hantering av översvämningsrisker i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvämningsrisker.

2 § De begrepp som används i 5 kap. miljöbalken och förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön har samma betydelse i denna förordning.

3 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska för varje vattendistrikt göra en preliminär bedömning av översvämningsrisker i enlighet med artikel 4 i direktiv 2007/60/EG.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ha slutfört den preliminära bedömningen av översvämningsriskerna senast den 22 december 2011. Bedömningen ska regelbundet ses över och vid behov uppdateras dock senast den 22 december 2018 och därefter vart sjätte år.

4 § På grundval av den preliminära bedömningen enligt 3 § ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för varje vattendistrikt ange i vilka områden den finner att möjliga betydande översvämningsrisker föreligger eller kan förväntas uppstå i enlighet med artikel 5 i direktiv 2007/60/EG.

5 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska senast den 22 december 2013 för varje vattendistrikt utarbeta kartor över översvämningshotade områden i enlighet med artikel 6 i direktiv 2007/60/EG.

De länsstyrelser som är vattenmyndighet ska i samråd med övriga länsstyrelser senast den 22 december 2013 för vattendistriktet utarbeta kartor över översvämningsrisker i enlighet med artikel 6 i direktiv 2007/60/EG.

Kartorna enligt första och andra stycket ska därefter ses över och vid behov uppdateras dock senast den 22 december 2019 och därefter vart sjätte år.

6 § På grundval av de kartor som avses i 5 § ska länsstyrelserna, i samråd med den länsstyrelse som är vattenmyndighet inom vattendistriktet, utarbeta och fastställa planer för hantering av översvämningsrisker (riskhanteringsplaner) i enlighet med artikel 7 i direktiv 2007/60/EG.

De länsstyrelser som är vattenmyndighet ska sammanställa planerna för vattendistriktet och rapportera till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Planerna ska vara färdigställda senast den 22 december 2015. Planerna ska därefter ses över och vid behov uppdateras dock senast den 22 december 2021 och därefter vart sjätte år.

7 § Länsstyrelserna ska samverka med berörda kommuner i frågor om riskbedömningar och riskhanteringsplaner enligt 5 § och 6 §.

8 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska fastställa mål för hanteringen av översvämningsriskerna.

9 § Bedömningen och hanteringen av översvämningsriskerna ska i lämpliga delar samordnas med förvaltningen av kvaliteten för vattenmiljön.

10 § Om bedömningen och hanteringen av översvämningsriskerna berör annan stat ska verksamheten samordnas med den andra staten.

11 § Ansvariga myndigheter enligt 3-6 §§ ska göra den preliminära bedömningen av översvämningsriskerna, kartorna över översvämningshotade områden, kartorna över översvämningsrisker och riskhanteringsplanerna tillgängliga för allmänheten.

12 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap är behörig myndighet för frågor enligt direktivet 2007/60/EG och ska svara för de rapporteringar till EU-kommissionen som framgår av artikel 15 i direktiv 2007/60/EG. Övriga statliga myndigheter ska stödja arbetet med bedömning och hantering av översvämningsrisker.

13 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela närmare föreskrifter för tillämpningen av denna förordning.

5. Konsekvensanalys

Implementeringen av översvämningsdirektivet i Sverige kommer att kräva merarbete hos olika aktörer på olika samhällsnivåer. Direktivets krav reglerar främst formen och instrumenten i arbetet. De senare gäller huvudsakligen preliminära riskbedömningar med fastställande av områden med betydande översvämningsrisker, kartor med riskbedömningar och konsekvensbeskrivningar i översvämningshotade områden samt riskhanteringsplaner för områdena i fråga. Dessa instrument ska tas fram i tre steg, senast år 2011, 2013 respektive 2015.

Utgående från de förslag som lämnas i denna skrivelse, kommer i första hand central myndighetsnivå samt regional nivå i form av länsstyrelserna och särskilt de länsstyrelser som tillika är vattenmyndigheter att engageras i arbetet med översvämningsdirektivets implementering och tillämpning. Arbetet omfattar utveckling, införande, tillämpning, uppföljning och uppdatering över tiden. Även om vissa engångsinsatser kan behövas inledningsvis, i samband med införandet, är det rimligt att anta att de resurser som avdelas för arbetet med översvämningsriskerna behövs även i det fortsatta arbetet, när konkreta åtgärder som följd av riskbedömningar och riskhanteringsplaner ska vidtas och följas upp. Mot bakgrund av tänkbara klimatförändringar, och ökade kunskaper om dessa, är det möjligt att ansträngningarna och resurserna för arbetet med översvämningsrisker behöver ökas över tiden.

Inledningsvis behöver underlag för preliminära översvämningsrisker och fastställande av kriterier för och områden med betydande översvämningsrisker tas fram. En del sådant underlag är redan framtaget, men kompletteringar behövs i form av ytterligare karteringar och revideringar med hänsyn till prognosticerade klimatförändringar. Tidigare planerat arbete med dessa frågor måste forceras. Föreskrifter, mål och handboksunderlag behöver också tas fram på central myndighetsnivå för hur arbetet med översvämningsdirektivet ska bedrivas, och utbildning behöver ske av berörd personal på inte minst länsstyrelserna. Kartor över översvämningshotade områden ska tas fram för respektive distrikt med bl.a. olika scenarier för möjliga översvämnningar. En grov bedömning är att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) behöver tillföras 3-4 personår för arbetsuppgifterna, utöver de resurser som Räddningsverket i dag disponerar för arbetet med översvämningsrisker. Anslagstilldelningen för uppgifterna på MSB behöver i motsvarande grad öka med storleksordningen 8 miljoner kronor per år.

De länsstyrelser som tillika är vattenmyndigheter ska medverka i de preliminära bedömningarna och framtagande av kartor över översvämningshotade områden samt därutöver svara för, i samarbete med övriga berörda länsstyrelser och i förekommande fall också andra länder, att kartor med översvämningsrisker tas fram för vattendistriktet. Samordning med arbetet enligt vattendirektivet blir en viktig uppgift för dessa länsstyrelser. I detta sammanhang kan påpekas att det är länsstyrelserna som tar beslut i över-

svämningsfrågor, inte vattendelegationen inom länsstyrelsen. Dessutom ska dessa fem länsstyrelser, förutom att ta fram egna riskhanteringsplaner, inrikta och samordna övriga länsstyrelsers arbete med att ta fram länsvisa riskhanteringsplaner och sammanställa dessa för vattendistriktet. En preliminär bedömning är att dessa uppgifter kräver ett personaltillskott med 2 personår och en anslagsökning med 2 miljoner kronor per år och länsstyrelse som tillika är vattenmyndighet.

För övriga länsstyrelser, som ska medverka i riskbedömningar och svara för att ta fram länsvisa riskhanteringsplaner samt tillse att dessa omsätts i åtgärder, bedöms ökade insatser behövas motsvarande 0,5 personår och 0,5 miljoner kronor per år och länsstyrelse.

De merbehov som angivits ovan är hänförliga till de förvaltningsmässiga uppgifterna för att införa och tillämpa översvämningsdirektivet med rimlig ambitionsnivå i bedömningar och innehåll. Genomförandet av de faktiska säkerhetsåtgärder som arbetet kan mynna i är inte medräknade och det ligger i sakens natur att de inte nu kan bedömas. Kommunernas och andra aktörers medverkan i arbetet är inte heller medräknade, men bedöms inte heller ligga utanför de skyldigheter eller uppgifter som finns reglerade i plan- och bygglagen eller lagen om skydd mot olyckor eller lagen om extraordinära händelser.

En fråga som ligger utanför detta uppdrag gäller behovet av en ny höjddatabas som grund för arbetet med översvämningsriskerna. Frågan har berörts i Klimat- och sårbarhetsutredningen. Det kan emellertid konstateras att en sådan förfinad höjddatabas mycket påtagligt skulle förenkla och förbättra möjligheterna att göra risk- och konsekvensbedömningar i det framtida arbetet med bl.a. översvämnningar. Frågan är således angelägen och en ny höjddatabas skulle möjliggöra en klar ambitionshöjning och effektivisering i arbetet med översvämningsriskerna.

Generellt är det svårt, näst intill omöjligt, att skilja på de merkostnader som är hänförliga till förvaltningsarbetet med översvämningsdirektivet respektive de merkostnader som kan hänföras till ambitionshöjningar när det gäller riskhänsyn till framtida översvämnningar med hänsyn till klimatförändringar, förändrade förutsättningar, ökad kunskap, politisk styrning m m. Frågorna och kostnaderna överlappar varandra. I den konsekvensanalys som redovisas ovan har dock så långt möjligt bedömda resursbehov och merkostnader begränsats till själva förvaltningsarbetet med direktivet.

Referenser

Europaparlamentets och Rådets Direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område

Europaparlamentets och Rådets Direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvämningsrisker

Regeringsbeslut 2008-06-18, Fö2008/1939/SSK, Uppdrag till Statens räddningsverk att utarbeta förslag till hur direktivet 2007/60/EG om bedömning och hantering av översvämningsrisker kan genomföras

Räddningsverkets beslut 2008-06-30, dnr 100-6481-2008, om organisering av arbetet med regeringsuppdraget om översvämningsdirektivet

Vattenförvaltningsförordningen, förordning (2004:660) om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön

Översvämnning, Räddningsverket 2000, R00-222/00

Översvämningshot, risker och åtgärder för Mälaren, Hjälmaren och Vänern. SOU 2006:94

Sverige inför klimatförändringarna - hot och möjligheter. SOU 2007:60

Bilagor

Bilaga 1: Älvsamordningsgrupper

I landet etablerade älvgrupper, våren 2008, för vattendragen:

Torne älv
 Kalix älv
 Råne älv
 Lule älv
 Pite älv
 Skellefte älv
 Umeälven/Vindelälven
 Ångermanälven
 Indalsälven
 Ljungan/Gimån
 Ljusnan/Voxnan
 Dalälven
 Kolbäcksåns flödesgrupp
 Arbogaån
 Mälardalens översvämningsgrupp
 Eskilstunaån
 Nyköpingsåns vattenvårdsförbund
 Vattenrådet Emåförbundet
 Lagan
 Nissan
 Ätran
 Viskan
 Mölndalsån
 Säveån
 Vänern/Göta älv
 Upperudsälven
 Byälven
 Norsälven
 Klarälven/Trysilelva

Samt två samordningsgrupper, samordning av flera vattendrag:

Samordningsgruppen för information m.m. vid höga flöden
 Sydvästra Sveriges vattendrag - Lagan, Nissan, Ätran, Viskan

