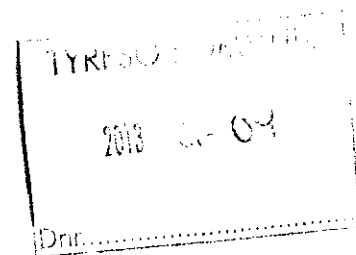


Diarienummer
2011/113/SSK



Statsrådet och chefen för
Försvarsdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Ansvarsfördelning och finansiering av åtgärder för ny reglering av Mälaren

Uppdraget

Jag fick den 17 september 2010 Regeringskansliets uppdrag att biträda Försvarsdepartementet för att underlätta en effektiv process för samråd och klarläggande av frågor rörande ansvarsfördelning och finansiering av åtgärder för en ny reglering av Mälaren. Syftet med processen är att reducera risken för översvämningar vid höga vattennivåer och minska risken för saltvatteninträngning från havet vid låga vattennivåer i Mälaren.

Genom beslut den 11 september 2012 förlängdes uppdraget till den 31 december 2012. I beslutet framhålls att frågan om ansvar för och finansieringen av en ny reglering av Mälaren i första hand är något som bör diskuteras mellan aktörerna som utpekats i min rapport från juni 2012. Ett antal kommuner har framfört önskemål om en fortsatt dialog om innehållet i rapportens förslag, vilket enligt beslutet motiverar en förlängning av uppdraget.

Uppdragets genomförande

Vid genomförandet av uppdraget har ämnessakkunnig Rolf Karlsson och senior advisor Hans Rode biträtt från och med den 1 november 2010 respektive 1 januari 2011. Kunskapsunderlag har tagits fram av civilingenjör Thomas Hammar, Hammar Locum Metior AB. Underlag har även tagits fram av Sweco Position AB. Samråd har skett med Länsstyrelsen i Stockholms län och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), vilka båda har haft regeringsuppdrag rörande översvämningssrisker kring Mälaren. Samråd har även skett med Slussenprojektet inom Exploateringskontoret i Stockholms kommun, Sjöfartsverket och berörda länsstyrelser. En grupp med representanter för Finansdepartementet, Försvarsdepartementet, Miljödepartementet, Näringsdepartementet och Socialdepartementet har följt och har varit ett stöd för arbetet med uppdraget.

Uppdraget har presenterats och förankrats vid tre större möten i Västerås (2011-05-20, 2011-12-13 och 2012-04-19). Inbjudna har varit kommunstyrelsens ordförande i berörda kommuner, landshövdingarna i berörda län samt representanter i övrigt för berörda myndigheter och organisationer. Enskilda

möten med kommunledningen i ett urval kommuner (Ekerö, Enköping, Eskilstuna, Stockholm, Strängnäs, Sundbyberg, Södertälje och Västerås) har också genomförts.

Uppdraget redovisades i juni 2012 i form av rapporten: Ny reglering av Mälaren – Ansvarsfördelning och finansiering av åtgärder samt förslag till ändring i lagen (1997:614) om kommunal redovisning.

Genomförda samråd

Inom ramen för det förlängda uppdraget har jag och mina medarbetare haft ett flertal samråd på eget initiativ och efter inbjudan. Samråd har skett med kommunstyrelseordförandena i Stockholms län, respektive kommuncheferna i länet i samverkan med Kommunförbundet i Stockholms län samt med kommuncheferna i Södertörnskommunerna. Fortlöpande kontakter har skedd med Stockholms kommun och Trafikverket. En dialog har förts kring de principiella frågorna med Sveriges kommuner och landsting (SKL) på tjänstemannanivå respektive på politisk nivå. Slutsatserna av uppdraget har presenterats och diskuteras på bland annat den Mälarkonferens som länsstyrelserna kring Mälaren ordnade, på ett seminarium om anpassning till klimatförändringar som Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien ordnade, möte med Mälardalsrådets styrelse, ett över-
svämningsseminarium för politiker och chefer i Västerås kommun samt ett möte med "Gamla Gardet" i Västerås.

Svaren från föreslagna medfinansiärer

Jag skickade den 23 april 2012 ett förslag till avsiktsförklaring om medfinansiering av ombyggnaden av Slussen i Söderström i Stockholm till de föreslagna medfinansiärerna. En kort sammanfattning av hittills inkomna svar finns i nedanstående tabell. Enigheten om behovet av en ny reglering av Mälaren är stor. Ingen av de föreslagna medfinansiärerna har haft invändningar mot den föreslagna regleringen och därmed sammanhängande ombyggnad av slussen i Söderström. Flertalet kommuner har förklarat sig inte vara beredda att skriva på en avsiktsförklaring om medfinansiering. Det främsta motivet till detta är att kommunerna anser att Mälarens reglering är en statlig angelägenhet. Några kommuner har synpunkter på balansen mellan vattenförsörjning, bebyggelse och statlig infrastruktur i nyttoberäkningarna. Dessa kommuner menar att fördelningen är ogynnsam för den egna kommunen. Någon kommun anser att Trafikverkets andel borde vara större. Några kommuner anser att underlaget för min beräkning har brister. Någon kommun har förklarat sig vara beredd att skriva på en avsiktsförklaring men att ytterligare utredning krävs innan dess. Flera kommuner anser att ytterligare samråd borde ha skett. Två kommuner utöver Stockholms kommun och Trafikverket är beredda att medfinansiera ombyggnaden av Slussen. I något fall med villkoret att även övriga skriver under avsiktsförklaringen.

Kort sammanfattning av hittills inkomna skriftliga svar från föreslagna medfinansiärer

Kommun/ annan betalare	Summa kostnad för Mälarens reglering	Beredd att medverka	Synpunkter på ansvarsfördelning	Synpunkter på fördelningsgrunderna	Synpunkter på underlagets kvalitet	Synpunkter på samråd
Arboga	0,0	<i>Ej berörd enligt</i>	<i>förslaget</i>			
Botkyrka	19,7	Se Nynäshamn				
Danderyd	8,7	Nej	Bör utredas		X	X
Ekerö	14,0	Nej	Staten	-	-	-
Enköping	16,0	Nej	Storregionalt/ staten	-	X	X
Eskilstuna	5,5	Ja	-	-	-	-
Hallstahammar	0,3	Nej	Staten	-	-	-
Haninge	16,2	Se Nynäshamn				
Huddinge	33,9	Se Nynäshamn				
Håbo	0,4	Nej	Staten m fl	X	X	X
Järfälla	16,7					
Knivsta	3,7	Nej	Större statligt ansvar	X	X	X
Kungsör	1,9	Nej	-	-	-	-
Köping	7,6	Nej	Staten	-	-	-
Lidingö	9,9					
Nacka	21,5					
Nykvarn	3,2	Se Nynäshamn				
Nynäshamn*	4,8	Nej	Staten	-	-	-
Salem	4,6	Se Nynäshamn				
Sigtuna	12,0					
Sollentuna	13,4					
Solna	22,2					
Stockholm	340,0					
Strängnäs	45,3	Nej	Staten	X	X	X
Sundbyberg	11,5					
Södertälje	30,7	Se Nynäshamn				
Tyresö	9,1	Se Nynäshamn				
Täby	13,3					
Upplands-Bro	9,4					
Upplands Väsby	9,9	Nej, men medfinansiering rimlig	-	-	-	X
Uppsala	0,7	Nej	-	-	-	-
Vallentuna	4,8					
Vaxholm	2,7	Nej	X	X	X	X
Värmdö	2,7	Ja om alla				
Västerås	97,0	Nej				
Österåker	6,7					
Trafikverket	90,0					
Totalt	900					

* Gemensamt svar från Botkyrka, Haninge, Huddinge, Nykvarn, Nynäshamn, Salem, Södertälje och Tyresö

Frågor som i övrigt diskuterats vid samråden är behovet av förtydligad lagstiftning om ansvarsfördelningen mellan olika offentliga instanser kontra möjligheterna, att utifrån gällande lagstiftning, nyttoprincipen och principen att den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även i krissituationer, finna en effektiv ansvarsfördelning, som gör att nödvändiga förebyggande åtgärder utförs i tid. Denna fråga har diskuterats vid flera samråd, men särskilt med SKL.

Kommunerna har enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster ett tydligt ansvar för att försörja kommunens tätbebyggda områden med dricksvatten och avlopp. Från några kommuner pekas på att Livsmedelsverket har ett nationellt övergripande ansvar för dricksvatten och att det därför är en statlig angelägenhet. Livsmedelsverkets ansvar fråntar dock inte kommunerna från sitt tydliga ansvar för vattenförsörjningen. Många kommuner pekar på att Mälaren har sådan betydelse för vattenförsörjningen att den är av riksintresse och därmed ett statligt intresse. Något formellt riksintresse enligt miljöbalken är nu inte Mälaren, men om den vore det skulle det inte frånta kommunernas ansvar för dricksvattenförsörjningen. Tvärt om skulle det ställa större krav kommunerna att planera för att säkra Mälarens funktion som dricksvattentäkt.

Flera kommuner har ansett att mitt uppdrag är ett sätt för staten att vältra över ett statligt ansvar på kommunerna och jämför med statens önskemål om kommunal medfinansiering av infrastruktur. I frågan om infrastruktur är det, till skillnad mot medfinansieringen av Mälarens reglering, fråga om kommunal medfinansiering av infrastruktur som är ett statligt ansvar. För förebyggande åtgärder mot naturolyckor saknas motsvarande statliga ansvar.

Vid några samråd har frågan om medfinansieringens förenlighet med lagstiftningen om kommunernas befogenheter kommit upp. Jag har därvid hänvisat till de bedömningar som redovisas i slutrapporten från juni 2012.

Planeringsprocessen

Detaljplanen för Slussen har antagits av kommunen. Mark- och miljödomstolen har upphävt planen på grund av besvär från en berörd fastighetsägare. Stockholms kommun kan förväntas överklaga beslutet till mark- och miljööverdomstolen. Prövningstillstånd krävs för en sådan prövning. Om mark- och miljööverdomstolen fastställer mark- och miljödomstolens beslut eller prövningstillstånd inte beviljas krävs att detaljplaneprocessen göras om. Det skulle medföra att tidplanen för Slussenprojektet kraftigt försenas, vilket medför fortsatta höga risker för översvämningar kring Mälaren.

Stockholms kommun har lämnat in ansökan om miljödom för ombyggnaden av Slussen och en ny reglering av Mälaren. Beslut väntas under 2013. Ett miljö-tillstånd ska vara förenligt med gällande detaljplan, vilket i praktiken förutsätter att en ny detaljplan för Slussenområdet vinner laga kraft. Domstolens beslut i miljöärendet kan överklagas till mark- och miljööverdomstolen.

Slutsatser av uppdraget

Min bedömning är att genomförandet av uppdraget har medfört att medvetenheten om riskerna för översvämning kring Mälaren och riskerna för saltvatteninträngning i nuläget och i framtiden har ökat väsentligt i berörda kommuner. Enigheten om behovet av åtgärder är stor. Däremot är viljan begränsad att vidta gemensamma åtgärder, särskilt att finansiera dem. Utgångspunkten från kommunernas sida är att någon annan än kommunen ska finansiera åtgärderna, vanligtvis pekar man på staten.

Grundprincipen i samhällsorganisationen är att den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar under krissituationer. Kommunernas ansvar och befogenheter regleras i kommunallagen och sammanhörande lagar samt i olika speciallagar. Det torde ligga inom den kommunala kompetensen att kommuner bidrar till gemensamma åtgärder för att förebygga naturolyckor så länge det finns en tydlig nytta i den egna kommunen och att kostnadsfördelningen är skälig genom att den är baserad på respektive deltagande parts nytta av åtgärden. Det har varit utgångspunkten för förslaget beträffande en ny reglering av Mälaren.

Kommunerna har genom det så kallade planmonopolet enligt plan- och bygglagen (2010:900) (PBL) en mycket stark ställning vid lokalisering och planering av ny bebyggelse. Översvämningshotet mot bebyggelsen beror till stor del på att bebyggelse lokaliserats inom områden som riskerar att översvämmas. I många fall har planeringen skett utifrån bristande kunskaper om riskerna. I andra fall är det ett medvetet risktagande för att kunna utnyttja attraktiva sjönära områden för bebyggelse. Det framstår som rimligt att det finns en balans mellan befogenheter och ansvar. Ett kommunalt planmonopol bör följas av ett kommunalt ansvar för att säkra inte bara ny utan även befintlig bebyggelse från översvämningsrisker. Detta utan att frånta den enskilde och dennes försäkringsbolag det ansvar som ligger på dessa. Kommunernas ansvar för dricksvattenförsörjning enligt lagen om allmänna vattentjänster är otvetydigt.

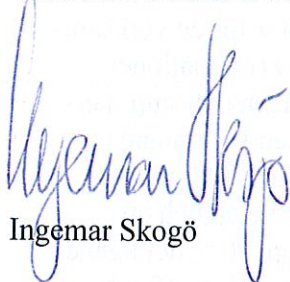
Även om man kan se ett starkt kommunalt ansvar för förebyggandet av naturolyckor finns även statliga intressenter som har nytta av förebyggande åtgärder och som bör delta i finansieringen av nödvändiga åtgärder vad gäller Mälaren. Trafikverket är en sådan nyttotagare av de översvämningsförebyggande åtgärderna. Trafikverket har också förklarat sig villigt att stå för sin andel av finansieringen.

Det ligger i sakens natur att olika fördelningsmodeller ger olika utfall för olika typer av kommuner. Det är dock min bedömning att den föreslagna fördelningen ger en rimligt rättvis fördelning mellan olika nyttor. En nyttobaserad fördelningsmodell av denna typ bör kunna användas även i andra fall än detta när gemensamma förebyggande åtgärder mot naturolyckor och andra följer av ett förändrat klimat behöver genomföras.

Uppdraget slutfört

I och med överlämnandet av denna rapport är uppdraget, som det formulerades i det ursprungliga direktivet liksom tilläggsdirektivet från 11 september 2012, fullgjort. Förutom redovisningen i denna rapport vill jag hänvisa till rapporten jag lämnade i juni 2012.

Västerås i december 2012



Ingemar Skogö

Kopia för kännedom

Arboga kommun
Botkyrka kommun
Danderyds kommun
Ekerö kommun
Enköpings kommun
Eskilstuna kommun
Hallstahammars kommun
Hanginge kommun
Huddinge kommun
Håbo kommun
Järfälla kommun
Knivsta kommun
Kungsörs kommun
Köpings kommun
Lidingö kommun
Nacka kommun
Nykvarns kommun
Nynäshamns kommun
Salems kommun
Sigtuna kommun
Sollentuna kommun
Solna kommun
Stockholms kommun
Strängnäs kommun
Sundbybergs kommun
Södertälje kommun
Tyresö kommun
Täby kommun
Upplands-Bro kommun
Upplands Väsby kommun
Uppsala kommun
Vallentuna kommun
Vaxholms kommun
Värmdö kommun
Västerås kommun
Österåkers kommun
Trafikverket

Länsstyrelserna i AB-, C-, D- och U-län
MSB

