

ÖVERSVÄMNINGSFÖRORDNINGENS BETYDELSE FÖR FYSISK PLANERING

The impact of the EU Flood Directive on physical planning in Sweden

av DADI THORSTEINSSON¹ och ROLF LARSSON²

¹ Räddningstjänsten Syd, Box 4434, 203 15 Malmö

e-post: dadi.thorsteinsson@rsyd.se

² Teknisk Vattenresurslära LTH/Lunds Universitet, Box 118, 221 00 Lund

e-post: Rolf.Larsson@tvrl.lth.se



Abstract

This paper is about the EU Flood Directive and its implementation in Swedish laws and regulations. The effect of the Directive on flood management in Sweden is analysed with special focus on physical planning. The Swedish Flood Ordinance gives most of the responsibility for flood related actions to national and regional authorities, with the Swedish Civil Contingencies Agency representing the national level and the county boards representing the regional level. This means that the role of Swedish municipalities, which have a very strong legal position when it comes to physical planning, is left unclear. This is unfortunate and probably not beneficial for the outcome of the whole process. The two examples of Karlstad and Kristianstad illustrate potential problems.

Key words – EU Flood Directive, Sweden, implementation, physical planning, municipalities, Karlstad, Kristianstad

Sammanfattning

Denna artikel beskriver införandet av EU:s översvämningsdirektiv i svensk lagstiftning och analyserar på vilket sätt detta införande redan har påverkat och kommer att påverka samhällets översvämningsriskhantering, med speciellt fokus på fysisk planering. Den inriktning på nationella och regionala myndigheter (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap respektive Länsstyrelser) som finns i den nya översvämningsförordningen leder till att kommunernas roll blir otidlig, vilket är olyckligt. Två exempel, från Karlstad och Kristianstad, belyser problemen.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Skador på grund av översvämningsar har ökat under en lång period i världen. Tendensen tycks vara den samma i Sverige. Efter några år med dramatiska översvämningsar i Europa införde EU år 2007 Översvämningsdirektivet (EG, 2007). Direktivet ålägger Sverige, och övriga länder i EU, att vidta en kedja av åtgärder för att minska risken för skador orsakade av översvämningsar.

En viktig länk i den kedja av åtgärder som erfordras enligt Översvämningsdirektivet är den fysiska planeringen. En väsentlig anledning till ökningen av översvämningsrelaterade skador är ökande ekonomiska vär-

den inom riskområden. Det finns därför anledning att studera de effekter som Översvämningsdirektivet tillkännager med åtföljande förändringar i lagar och föreskrifter kan förväntas åstadkomma för den fysiska planeringen i Sverige.

1.2 Syfte

Denna artikel belyser införandet av EU:s översvämningsdirektiv i svensk lagstiftning och analyserar på vilket sätt detta införande redan har påverkat och kommer att påverka samhällets översvämningsriskhantering, med speciellt fokus på fysisk planering. Kan hanteringen förväntas bli mer effektiv?

1.3 Metod och avgränsningar

Översvämningsdirektivet och en del relevant svensk lagstiftning i sammanhanget har studerats och ett par aktuella exempel på fysisk planering har granskats utifrån aspekten översvämningsriskhantering.

Artikeln bygger delvis på en presentation från NOFS 2011, den 19:e Nordiska forskningskonferensen »Säkerhet på tvärs» som genomfördes i Revinge 20–22/6 2011 (www.tekna.no/nofs). Den bygger även delvis på författarnas tidigare publicerade material om översvämningsriskhantering inom fysisk planering (Thorsteinsson et al, 2007) och en fallstudie av Kristianstad (Thorsteinsson et al, 2005). Artikeln innehåller en översikt över de svenska författningstexter som författarna bedömer mest relevanta för översvämningsriskhantering inom fysisk planering. Det finns dock ytterligare författningstexter som kan påverka samhällets översvämningsriskhantering, som t.ex. Miljöbalken och författningar till följd av EU:s Vattendirektiv.

2 Lagar och förordningar

2.1 EU:s översvämningsdirektiv

Översvämningsdirektivet vann laga kraft inom EU år 2007. Det tillkom delvis som en direkt följd av en rad katastrofala översvämnningar kring sekelskiftet, bl.a. Oder och Vistula 1997, Elbe (Dresden) 2002, Vltava (Prag) 2002. Översvämnningar nämndes redan i EU's ramdirektiv för vatten (EG, 2000) som infördes år 2000. Men, i Vattendirektivet var det fokus på vattenkvalitet och översvämnningar hade en ganska undanskymd roll. Dock fanns det i Vattendirektivet en genomarbetad strategi för hur vattenfrågor skulle hanteras inom EU, och Översvämningsdirektivet har dragit stor nytta av det arbete som finns investerat i Vattendirektivet.

Som allmän princip gäller enligt Översvämnings-

direktivet att arbetet ska bedrivas enligt den »ideologi» som går under benämningen Integrerad Vattenresurs-hantering (*Integrated Water Resources Management, IWRM*). För övrigt har Global Water Partnership (GWP) som driver Integrerad Vattenresurshantering, tillsammans med World Meteorological Organisation (WMO), lanserat begreppet Integrerad Översvämningshantering (AFPM, 2004). Eftersom översvämnningar är en vattenfråga gäller vidare att arbetet med Översvämningsdirektivet ska koordineras med det arbete som görs i enlighet med Vattendirektivet.

Enligt direktivet ska arbetet syfta till att minska skador avseende mänskligt liv och hälsa, ekonomiska värden, miljö och kulturarvet. Det senare är värt att poängteras, eftersom det ibland kan hamna i skymundan. De typer av översvämnningar som omfattas av direktivet är både sådana som orsakas av vattendrag och de som uppstår vid hav och sjöar. Översvämnningar från avlopps-system »kan exkluderas».

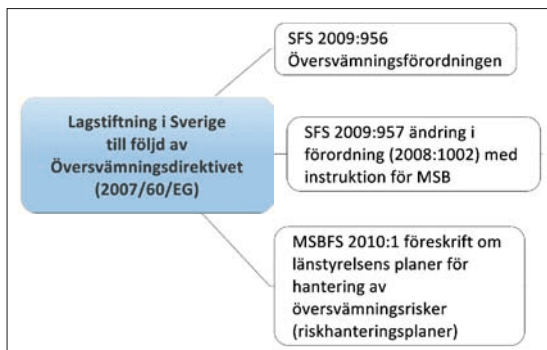
Det arbete och de åtgärder som föreskrivs enligt Översvämningsdirektivet är som följer. i) En översiktlig, preliminär bedömning av översvämningsrisker; ii) Framtagande av kartor som visar vilka geografiska områden som riskerar att översvämmas och kartor som visar områden där konsekvenser av översvämnningar kan bli betydande; iii) Med ledning av kartläggning av risker ska planer för hantering av översvämningsrisker tas fram.

En viktig aspekt av arbetet med hantering av översvämningsrisker som föreskrivs i Översvämningsdirektivet är att all information i form av kartor och planer ska göras enkelt tillgängliga för allmänheten. De enskilda länderna ska också uppmuntra till aktivt deltagande i arbetet från intresserade parter, vilket torde avse alla individer och organisationer inom om ett visst område som skulle påverkas av översvämnningar och som berörs av planerna. En bra informationshantering är uppenbarligen en förutsättning för att de som berörs ska ha en möjlighet att engagera sig.

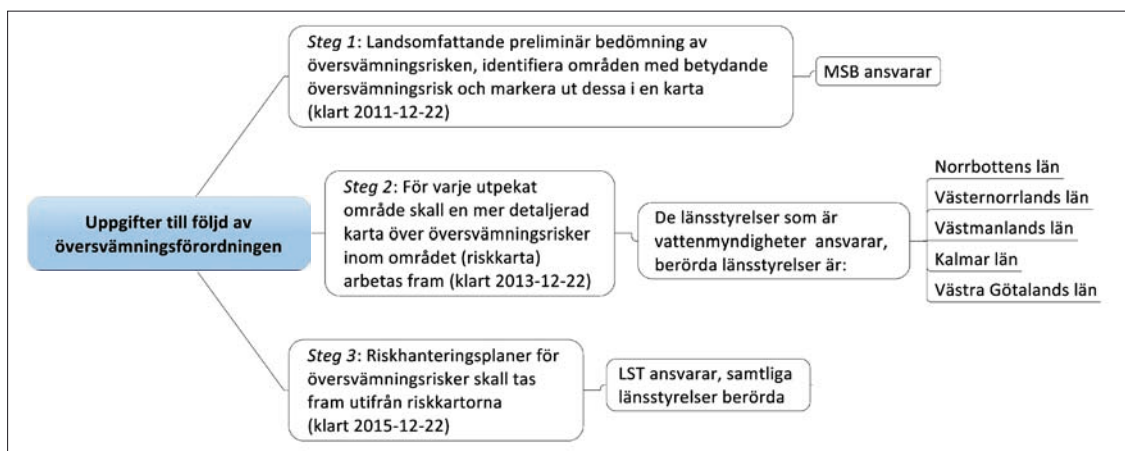
2.2 Lagstiftning i Sverige till följd av översvämningsdirektivet

Regeringen valde att införa EU:s översvämningsdirektiv i det svenska regelverket via en förordning och inte via en lag. Figur 1 visar de förordningar och föreskrifter som har tagits fram till följd av översvämningsdirektivet.

Detta var förstas ett enklare förfarande jämfört med att införa nya lagar, eftersom regeringen kan stifta förordningar utan att behöva gå via riksdagen. Men det innebär samtidigt vissa begränsningar i bestämmelsernas tyngd. En förordning får till exempel inte, utan stöd i lag, reglera enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes. En förordning får heller inte reglera förhållandet mellan en-



Figur 1. Svensk lagstiftning till följd av översvämningsdirektivet.



Figur 2. Uppgifter till följd av översvämningsförordningen.

skilda och det allmänna så att skyldigheter uppstår för enskilda eller så att det medför ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Framförallt får en förordning inte reglera kommunernas befogenheter och deras åligganden (Regeringsformen, 8 kap).

2.3 Uppgifter till följd av översvämningsförordningen

Översvämningsförordningen föreskriver ett antal uppgifter för olika aktörer. Figur 2 visar de uppgifter som översvämningsförordningen föreskriver, vilka som ansvarar och när varje uppgift ska vara klar.

Inom ramen för steg 1 så rapporterade Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB) den 19:e december 2011 att orterna enligt Tabell 1 hade blivit identifierade som områden med betydande översvämningsrisk (MSB, 2011).

Ironiskt nog publicerades denna lista samtidigt som Falkenberg och andra samhällen längs Ätran, i mitten av december 2011, fick erfara en omfattande översvämningskatastrof med stor medial uppmärksamhet. Inget av dessa samhällen var med på listan. Detta understryker proble-

Tabell 1. Orter som 2011 identifierades av MSB som områden med betydande översvämningsrisk (MSB, 2011).

Edsbyn	Kristianstad	Uppsala
Falun	Kungsbacka	Vansbro
Göteborg	Lidköping	Vännäsby
Haparanda	Lindesberg	Värnamo
Jönköping	Malung	Älvsbyn
Karlstad	Stockholm	Örebro

men med att förutsäga var och när översvämningskatastrofer kommer att äga rum och pekar på att översvämningsrisker måste hanteras i fysisk planering överallt, oavsett nationella prioriteringar.

Som figur 2 antyder ligger ansvaret för uppgifter till följd av översvämningsdirektivet på nationella och regionala myndigheter (MSB respektive länsstyrelser), inte på lokal nivå (kommun). Kommunerna tilldelas inga nya uppgifter i översvämningsförordningen. Men detta var heller inte att vänta eftersom det aldrig stiftades en översvämningslag.

2.4 Annan för översvämningshantering relevant lagstiftning

Nedan listas några viktiga författningar när det gäller hanterande av översvämningsrisker inom fysisk planering:

- Plan- och bygglagen (PBL), SFS 2010:900 (ursprungligen SFS 1987:10)
- Lagen om skydd mot olyckor (LSO), SFS 2003:778
- Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH/LXO), SFS 2006:544

Plan- och bygglagen med tillhörande förordning (SFS 2011:338) utgör den centrala lagstiftningen när det gäller planärenden i Sverige. Där framgår i 1 kap 2§ att »Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten».

Länsstyrelserna har dock sedan 1 september 2009 (ändring i PBL genom SFS 2009:530) haft både tydligt mandat och ansvar att ingripa om en kommun i sin planering inte beaktar översvämningsrisker i tillräcklig utsträckning:

PBL 11 kap 10§ »När länsstyrelsen enligt...

...5. En bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämmning eller erosion.

11 § Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser i dess helhet, om beslutet har en sådan innebörd som anges i 10 § andra stycket...

Tillsammans med de risk- och sårbarhetsanalyser kommunerna är ålagda att ta fram enligt LXO, (SFS 2006:544) ges länsstyrelserna en hel del möjligheter till påverkan på kommunernas hantering av översvämningssrisker. Det är dock i egenskap av tillsynsmyndighet som länsstyrelserna kommer in i den fysiska planeringsprocessen. Detta innebär att de engageras först i slutskedet och då endast genom möjligheten att underkänna enskilda planer.

3 Exempel på fysisk planering utifrån översvämningssrisk

3.1 Karlstad

Före SFS 2009:530 begränsades kommunernas planmopol inte i någon större utsträckning av länsstyrelsernas riktlinjer för planering av områden med översvämningssrisk. Detta kan exemplifieras genom följande citat från Karlstads utställningshandlingar daterade 2007-06-01 om detaljplan för Zakrisdalsudden.

»Den dimensionerande nivån innebär ett riskscenario där större delarna av Karlstads centrum översvämmas. I ett sådant scenario kan inte heller planområdet skyddas, utan alternativa planeringsmetoder och en rad åt-

gärder måste till för att snabbare och effektivare leda vatten från Vätern ut i västerhavet. Detta är aspekter som inte rimligtvis kan läggas till grund för detaljplanering av enskilda områden. Arbete med att förhålla sig till och hantera ett sådant scenario pågår inom kommunen och i samverkan med övriga berörda samhällsorgan och myndigheter.»

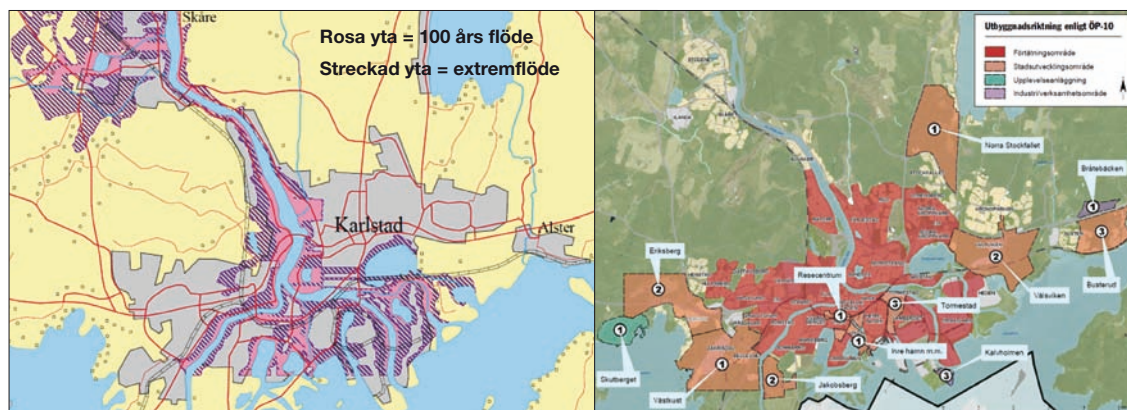
Med tanke på att Karlstad drabbades av en allvarlig översvämmning så sent som 2001, samt att Karlstad har närvaro av både MSB och Karlstads Universitet (KAU) fokuserar mycket på forskning kring naturolyckor) är detta citat iögonfallande och antyder att tidigare tveksamheter i planeringsprocessen skall användas för att motivera nya tveksamheter. Att en kommun med så bra förutsättningar har argumenterat på detta sätt är nedslående då de flesta av Sveriges kommuner har sämre förutsättningar att bedöma översvämningssrisker.

Den nya översiktsplanen (ÖP-10) för Karlstad kommun slår dock an en mer ödmjuk inställning där översvämningssriskerna lyfts fram och verkar tas på större allvar. Möjligen kan detta kopplas till Länsstyrelsernas utökade befogenhet i PBL genom SFS 2009:530.

Figur 3 visar den översiktliga översvämningsskartering som SMHI tog fram för Karlstad på uppdrag av Räddningsverket 2001 (vänster) bredvid utbyggnadsinriktningen för Karlstad enligt Översiktsplan 2010 (höger). Av dessa bilder framgår att Karlstad trots allt fortfarande planerar både förtätning och stadsutveckling inom områden med betydande översvämningssrisk.

3.2 Kristianstad

Av städer i Sverige har Kristianstad det mest översvämningsshotade läget. Både för att stora delar av staden och dess viktigaste samhällsfunktioner ligger under havs-



Figur 3. En jämförelse av översvämningsskartering (t.v) och översiktsplan (t.h) för Karlstad.



Figur 4. Dagens Kristianstad (t.v.), översvämningssituationen vid extremflöde (mitt) och Allöns fästning 1670 (t.h.) (Thorsteinsson et al, 2005).

nivån på invallad och utpumpad del av Hammarsjön, men också för att Helge å bara har några decimeter till godo på havsnivån där den rinner förbi centrala Kristianstad. Figur 4 visar dagens Kristianstad (vänster), vattennivå vid extremflöde (Probable maximum flood PMF, mitten) och en kartbild av Kristianstad från ungefär 1670 (Allöns fästning, höger).

Anmärkningsvärt är att fästningen från 1600 talet sammanfaller rätt väl med det område i de centrala delarna i dagens Kristianstad som inte hotas av översvämning vid extremflöde. Samhällsplaneringen på 1600-talet kunde alltså vara överlägsen dagens. Det framgår också att samhällsviktig infrastruktur (t.ex. sjukhus, avloppsreningsverk och räddningstjänst) numera finns inom områden med extremt hög översvämningsskylld, faktiskt belägen en bit under havsnivån.

Befintlig infrastruktur är ibland så utsatt att traditionella översvämningsskydd som bygger på konstruktioner såsom vallar och pumpsystem är svåra att ersätta. Detta gäller i allra högsta grad i Kristianstad med det mycket låga läget i jämförelse med omgivande vatten. Dessa lösningar har dock flera nackdelar, bl.a. är de:

- Kostsamma
- Utrymmekrävande
- Underhållskrävande
- Svåra att dimensionera rätt, både pga underliggande variation i nuvarande klimat och svåröversägbare klimatändringar
- Binära i sin funktion – om de brister tenderar de att brista fullständigt och helt förlora sin funktion

Generellt sett är det önskvärt att förutsättningslöst använda ett smörgåsbord av olika typer av åtgärder, både sådana som bygger på traditionella (hårda) konstruktioner enligt ovan, och sådana som baseras på mjuka (*non-*

structural på engelska) åtgärder som regler för markanvändning, försäkringsregler, prognosystem etc. Men, på grund av existerande förutsättningar givna av tidigare fysisk planering, som t.ex. i Kristianstad, kan man bli tvingad att begränsa sig i urvalet av möjliga åtgärder.

4 Slutsatser och diskussion

Det kommunala planmonopolet innebär att beslut fattade i kommunerna spelar en avgörande roll för om vi i Sverige skall kunna vända trenden och få en minskad översvämningsskylld i framtiden. Vi har redan stora ekonomiska värden och samhällsviktiga funktioner lokaliserade på översvämningshotad mark på ett flertal orter. Även om osäkerheten är stor och lokala förutsättningar varierar kommer också klimatförändringar sannolikt leda till en genomsnittlig ökning av översvämningsskyllden i Sverige.

Vi har historiskt placerat oss nära vatten av praktiska skäl, medan vi i dag främst har estetiska skäl för att vilja bo och verka så nära vattnet som möjligt. Vi kan inte ändra historien, men vi kan ändra färdriktning och sluta öka skadepotentialen genom exploatering av ur översvämningssynpunkt olämplig mark.

Länsstyrelserna har hittills genom riktlinjer och rekommendationer, t.ex. från ÖSAM (Övergripande SAMverkan i Mellansverige), försökt styra bort framtida etableringar från de områden där 100 års flöden respektive dimensionerande flöden skulle leda till översvämning. Om en kommun ändå vill exploatera på ett sätt som bryter mot riktlinjerna »bör» en riskanalys tas fram och eventuella riskreducerande åtgärder vidtas. Länsstyrelsernas mandat och ansvar skärptes dock betydligt 1/7 2009, genom SFS 2009:530.

Översvämningsdirektivet betonar vikten av ett helhetsperspektiv, en röd tråd från lokala myndigheter upp till nationella och även internationella. Men genom att implementera direktivet i en förordning istället för en lag har regeringen valt att inte lägga ansvar direkt på kommunerna – trots att det är kommunala beslut som har störst potential att påverka översvämningsrisken i samhället.

Att översvämningsförordningen endast riktar sig mot nationella (MSB) och regionala (länsstyrelser) myndigheter främjar förmodligen inte en effektiv hantering av översvämningsrisker vid fysisk planering. Genom att lägga ansvar på länsstyrelserna (tillsynsmyndighet) istället för kommunerna (genomförare) riskerar man att skapa ett onödigt tungrott och långsamt system, förutom att den faktiska lokala riskbilden kanske inte hanteras på ett tillräckligt bra sätt.

Risken finns att lokala översvämnings (skyfall, tekniska/mänskliga fel) får en underordnad uppmärksamhet i den fysiska planeringen då fokus blir väldigt tydligt på regionala händelser och översvämnings från kust, sjöar och vattendrag utifrån översvämningsförordningen. Detta kan i sin tur leda till för mycket fokus på traditionella förebyggande åtgärder som t.ex. vallar och pumpsystem och för lite fokus på anpassning som t.ex. gröna tak, alternativa dagvattensystem, tillåtna översvämningsytor och översvämningsstålga konstruktioner.

Ekostadsdelen Augustenborg i Malmö (se greenroof.se samt malmo.se/miljo) är ett bra exempel på vad som kan göras lokalt för att minska översvämningsrisker och samtidigt få en förbättrad boendemiljö. Men det är också just vad det är: ett exempel. Utan ändringar i regelverken är det mindre sannolikt att sådana lösningar får ett riktigt genomslag i plan- och byggprocessen. Ekonomiska styrmedel skulle kunna påverka situationen – i Hamburg får exploatörer numera rabatt på avgifter om de minskar andelen ogenomträngliga ytor vid sina byggprojekt.

Vi vill, litet vid sidan av huvudsyftet med denna artikel, passa på att förtydliga innebörden av begreppet 100-årsflöde. Definitionen av ett sådant flöde är att det över-

träffas i *medeltal* en gång per 100-årsperiod. Alternativt kan man säga att sannolikheten för att 100-årsflödet ska överträffas ett godtyckligt år är $1/100 = 0.01$. Bortsett från olika problem med att ta fram dessa värden på grund av databrist, klimatvariationer med mera så vill vi poängtera att de risker som är förknippade med dimensionering baserat på 100-årsflöden är avsevärda. T.ex. följer av grundläggande sannolikhets teori att en byggnad som ligger i ett område som skyddas mot 100-årsflödet löper en risk för översvämnings som är 10 % under en 10-årsperiod och 40 % under en 50-årsperiod.

Referenser

- APFM (2004) Integrated Flood Management, APFM Technical Document No. 1, second edition, The Associated Programme on Flood Management, 2004.
- EG (2000) Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område. Tillgängligt på internet 2012-10-24 på länken: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:327:0001:0072:SV:PDF>
- EG (2007) Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvämningsrisker. Tillgängligt på internet 2012-10-24 på länken: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:288:0027:0034:SV:PDF>
- MSB (2011) Identifiering av områden med betydande översvämningsrisk. Tillgängligt på internet 2012-10-24 på länken: https://www.msb.se/Upload/Nyheter_press/Pressmeddelanden/Slutrapport_PFRA_MSB.pdf
- Thorsteinsson D., Semadeni-Davies A., Larsson R. (2005) Planning for Urban Floods in Sweden: the situation in Kristianstad. Proceedings from ICUD 10, 10th International Conference on Urban Drainage, Copenhagen, Denmark, 21–26 August 2005.
- Thorsteinsson D., Semadeni-Davies A., Larsson R. (2007) Planning for River Induced Floods in Urban Areas – experiences and key issues for Sweden. Flood Risk Management in Europe: Innovation in Policy and Practice book published by Natural Hazards 2007, ISBN: 978-1-4020-4199-0.