

Yrkande

Sverigedemokraterna



2023-04-24

Ärende nr 2.2.3

Yrkande angående – Skrivelse till Regeringskansliet och departement avseende en statlig offentlig utredning för klimatanpassning, med fokus på översvämningrisker

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Skrivelsen och utredningsunderlaget ”Utmaningar med att genomföra översvämningssåtgärder”, återremitteras till involverade nämnder som uppdras att i samverkan med kommunstyrelsen och övriga berörda, inkomma med ett underlag som även omfattar scenarion baserade på RCP 4,5 samt RCP 6.

Yrkandet

Göteborgs Stad har efter många års arbete med klimatanpassning med fokus på översvämningrisker, en god bild av vad som behövs för att staden ska kunna bevaras och fortsätta att utvecklas. Översvämningar har sedan lång tid tillbaka förekommit vid flera tillfällen, främst i samband med att stormar till havs pressat in vatten mot Göta älv och fått älvvattnet att stackas upp och tryckas in över stadens lägre kajkanter. Hamnplanen vid Fiskhamnen är ett talande exempel på problem som uppkommit mellan hamnkanter, pিরer och fastigheter vid extrema storm- och regnoväder. Den gamla hamnplanen är speciellt utsatt då den år efter år sjunker allt längre ned i leran och lättare utsätts för uppstackat vatten.

Det råder en stor osäkerhet beträffande klimatförändringarna, hur snabbt havsytan stiger i framtiden är mycket osäkert. Staden bör därför i skrivelsen och utredningsunderlaget inte enbart utgå från värsta scenariot i IPCC:s klimatrappport RCP 8.5 och valda säkerhetsmarginaler, vilka ger en stor vattenståndshöjning, utan anamma försiktighetsprincipen. I Göteborg hjälper den pågående landhöjningen till att reducera höjningen av medelvattenståndet.

Alla eventuella skyddsåtgärder ska anpassas till den faktiska utvecklingen med en konstaterad registrerad förändringstrend av havets vattenstånd. Försiktighetsprincipen innebär att vare sig överdriva men ej heller underskatta - En förnuftig nivå baserad på verifierade och vetenskapliga rön, inte på extremscenarion eller ovetenskaplig klimatalarmism.

En av flera stora risker med alltför omfattande och kraftigt tilltagna skyddsåtgärder är, förutom mycket stora kostnader, att hela staden påverkas mycket negativt under lång tid.

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2023-04-06

Diarienummer 0119/22

Handläggare

Eva-Lena Torudd

Telefon: 072-508 63 12

E-post: eva-lena.torudd@stadshuset.goteborg.se

Skrivelse till Regeringskansliet och departement avseende en statlig offentlig utredning för klimatanpassning, med fokus på översvämningsrisker

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Skrivelse i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande översänds till Regeringskansliet, klimat- och näringslivsdepartementet samt finansdepartementet.

Sammanfattning

Kommunfullmäktige har i budget 2022 gett kommunstyrelsen i uppdrag att samordna klimatsäkringsarbetet och föra dialog med staten om finansiering inom ramen för 100 klimatneutrala städer. I dialogen ska kommunstyrelsen verka för statlig finansiering av översvämningskydd. Liknande uppdrag finns även i budget 2021 och 2023.

För att skapa förutsättningar för klimatanpassningsarbetet och då främst översvämningsåtgärder ser stadsledningskontoret behov av att utöva påverkansarbete riktat mot statlig nivå främst för finansiering och lagändring.

Stadsledningskontoret har med stöd av berörda förvaltningar tagit fram ett utredningsunderlag, *Utmaningar med att genomföra översvämningsåtgärder*, som beskriver problemställningar för genomförande av översvämningsåtgärder, främst skyfallshantering och högvattenskydd. Utredningsunderlaget beskriver behov av en statlig finansieringsmodell och utvecklad lagstiftning som stödjer och effektiviserar arbetet med genomförande av åtgärder. Stadsledningskontorets förslag är att kommunstyrelsen översänder bifogad skrivelse och utredningsunderlag till Regeringskansliet, klimat- och näringslivsdepartementet samt finansdepartementet som underlag för skrivelse som framhåller behovet av tillsättande av en statlig offentlig utredning.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Ärendet hanterar konsekvenser av hur klimatanpassningsåtgärder kan finansieras ur flera perspektiv såsom kommunalskatt och avgifter, näringsidkare, olika bidrag och statliga skattemedel. Kommunen får enligt bland annat kommunallagen i vissa fall inte bekosta klimatanpassningsåtgärder som gynnar enskilda näringsidkare som till exempel privata fastighetsägare.

Syftet med en statlig offentlig utredning för finansiering, lagändring och styrning för klimatanpassningsarbetet på nationell basis är att möjliggöra genomförande av klimatanpassningsåtgärder och då främst översvämningsrisker. Därigenom ges möjlighet till statlig eller annan extern finansiering samt laglig rådighet över möjligheten att genomföra åtgärder.

Ärendet påverkar inte direkt den ekonomiska dimensionen men intentionerna kan över tid ge finansiella och juridiska förutsättningar för översvämningshantering. I dagsläget och utan förändring i ansvarsfördelning bedöms klimatanpassningsåtgärder kosta staden mångmiljardbelopp över några årtionden. Översvämningshantering bidrar också till att stora finansiella värden i form av exempelvis fastigheter, anläggningar och infrastruktur kan behållas. Värden som annars kan gå förlorade om inte klimatförändringar möts med klimatanpassningar. Kostnaderna för olika översvämningsåtgärder är stora men att inte möta klimatförändringarna med anpassningsinsatser kan kosta samhället uppskattningsvis tio gånger mer.

Bedömning ur ekologisk dimension

Ärendet påverkar inte direkt stadens och invånarnas ekologiska förhållanden men kan bidra till att ge finansiella och juridiska förutsättningar på sikt som påverkar stadens möjlighet att genomföra klimatanpassningsåtgärder. Klimatanpassningsåtgärder kan göras på ett naturbaserat sätt så att de bidrar till att utveckla och stärka de ekologiska förhållandena i staden som livsmiljö. Därigenom skapas förutsättningar för en hälsosam livsmiljö över generationer.

Bedömning ur social dimension

Att skapa ett robust samhälle rustat för bland annat nuvarande och kommande klimatförändringar är en förutsättning för en hållbar livsmiljö för människor i Göteborgs stad. En betydande del för klimatanpassningsarbetet är att ge likvärdiga förutsättningar för alla medborgare ur ett barn-, mångfalds- och jämställdhetsperspektiv. Förutsatt att den sociala dimensionen av klimatanpassningsåtgärder beaktas kan det bidra till en mer jämlik livsplats för människor.

För att kunna möta klimatförändringar med olika klimatanpassningsåtgärder krävs olika förutsättningar som inte finns i nuläget. Det handlar främst om finansiella och juridiska förutsättningar men också om en tydligare aktiv styrning från statligt håll i genomförande av klimatanpassningsåtgärder.

Bilagor

1. Utredningsunderlag: *Utmaningar med att genomföra översvämningsåtgärder*
2. Skrivelse till Regeringskansliet och departement

Ärendet

Ärendet handlar om behovet av att en statlig offentlig utredning tillsätts, där bilagd skrivelse och det av staden framtagna utredningsunderlaget *Utmaningar med att genomföra översvämningsåtgärder*, utgör handlingar som skickas till statlig nivå. Ärendet kopplar ihop delar av flera uppdrag från kommunfullmäktige och kommunstyrelsen inom stadens samordning av klimatanpassningsarbetet men främst inom budgetuppdraget att utöva påverkansarbete riktat mot statlig nivå för finansiering och lagändring av klimatanpassningsåtgärder.

Beskrivning av ärendet

Kommunstyrelsen beslutade 2019-04-10 § 254 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att samordna stadens arbete med högvattenskydd enligt principerna i det tjänsteutlåtande som stadsledningskontoret tagit fram. Enligt kommunfullmäktiges budget för 2022 har stadsledningskontoret i uppdrag att utöva påverkansarbete riktat mot statlig nivå främst för finansiering och lagändring av klimatanpassningsåtgärder. Liknande uppdrag finns också i budget 2021 och 2023. Som en del av påverkansarbetet och för att reda ut förutsättningarna finansiellt och juridiskt för genomförande av klimatanpassningsåtgärder och främst översvämningshantering, har staden tagit fram ett utredningsunderlag som beskriver problembilden, se bilaga 1. Utredningsunderlaget kommer att färdigställas under våren 2023, men stadsledningskontoret har i dialog med departement noterat att deras process är sådan att materialet gör störst nytta om det kan delges Regeringskansliet och ansvariga departement snarast.

Utredningsunderlaget avser att tydliggöra den komplexitet och de hinder som Göteborgs Stad möter i det dagliga arbetet att anpassa och förbättra staden på grund av den översvämningsproblematik som förstärks av pågående klimatförändringar. Översvämningsproblematiken i Göteborg är effekter av att staden inte är tillräckligt anpassad att hantera något av eller en kombination av riskhändelser som skyfall, höga havsnivåer, höga flöden eller höga nivåer i vattendrag.

För att hantera översvämningsproblematiken krävs ny och strukturerande planering, där åtgärderna samverkar från fastighetsnivå till regional nivå. En stärkt partsdialog behövs för att etablera en gemensam bild av vad som behöver göras för att skydda både befintlig och planerad stadsbildning, riksintressen samt nationellt viktig infrastruktur. Arbetet omfattar både ny och befintlig bebyggelse och behöver ta hänsyn till olika ägarförhållanden och intressen. Framför allt är befintlig bebyggelse svår att hantera med nuvarande lagstiftning. Utmaningen öppnar två övergripande huvudfrågeställningar:

- Hur fördelas partsansvaret effektivt för att planera, bygga och förvalta översvämningsåtgärder, både helheten och dess ingående delar?
- Hur säkerställs det tekniska genomförandet, det vill säga att tillåtlighet och rådighet, finansiering, lösningar och resurser finns tillgängliga i rätt tid?

Dessa två frågeställningar saknar idag de klara svar som krävs för att anläggningar ska uppföras i Göteborg i en takt där de finns på plats innan riskerna förväntas medföra svårhanterliga samhällskostnader och värdeförstöring, fördelningen av ansvaret och skyldigheterna i Sverige är idag otydliga eller ineffektiva vid planering, genomförande och förvaltning av översvämningsåtgärder.

Utredningsunderlaget fokuserar på problematiken med storstäder och förutsättningar för att etablera och förvalta översvämningsåtgärder för att skydda Göteborgs centrala delar. Begränsningar i befintlig lagstiftning identifieras och behov av förändrad lagstiftning för att undanröja hinder formuleras.

Metodiken som tillämpas är att göra översvämningsrisker hanterbara och åtgärder genomförbara på relevant geografisk skalnivå. Vissa risker kan hanteras lokalt och andra risker kan hanteras effektivt först om ett större område beaktas. Ansvar och befogenheter bör då tydligare än idag kopplas till de skalnivåer som föreslås för att skapa beslutsamässighet, drivkraft och effektivitet i planering och genomförande.

Den övergripande slutsatsen är att en förstärkt samverkan under delvis statlig ledning krävs för att skapa förutsättningar som organisatorisk tydlighet, lagstöd och resurser att genomföra önskvärda översvämningsåtgärder i Göteborg. Utredningsunderlaget kompletterar det som det nationella klimatanpassningsrådet tagit fram samt tydliggör Göteborgs Stads bedömning av vilka frågeställningar som är önskvärda att skyndsamt hantera i tillsättningen av ett statligt offentligt utredningsarbete på nationell nivå.

Göteborg Stad har sedan hösten 2022 inlett ett samarbete med Malmö stad och samordnar därigenom påverkan till statlig nivå och behovet av att tillsätta en statlig offentlig utredning då Malmö har för avsikt att lämna in en skrivelse till Regeringskansliet och departement med samma avsikter som i detta ärende.

Stadsledningskontorets bedömning

Ärendet är ett resultat av kommunfullmäktiges budgetuppdrag 2022 till kommunstyrelsen att samordna klimatsäkringsarbetet och föra dialog med staten om finansiering inom ramen för 100 klimatneutrala städer. I dialogen ska kommunstyrelsen verka för statlig finansiering av översvämningskydd. Ett förtydligande har senare gjorts att uppdraget även omfattar ändring av lagstiftning. Som underlag för problembeskrivning och analys av förutsättningar för att genomföra klimatanpassningsåtgärder och då främst översvämningsrisker har staden tagit fram ett utredningsunderlag som beskriver problemställningen. Den visar att staden inte har juridisk rådighet och finansiella förutsättningar för att hantera främst översvämningsrisker. Utredningsunderlaget utgör underlag för en skrivelse till statlig nivå om tillsättande av en statlig offentlig utredning som hanterar problemställningarna för genomförande av översvämningskydd samt beskriver förutsättningar för nationens fortsatta arbete.

Inom ramen för stadsledningskontorets uppdrag att verka för statlig finansiering och lagändring samt utöva påverkansarbete riktat mot statlig nivå, föreslår kontoret att kommunstyrelsen översänder bilagd skrivelse till Regeringskansliet och departement. Malmö stad planerar att göra motsvarande agerande under våren sommaren 2023. Stadsledningskontoret har förankrat hanteringen med departement och erbjudit sig att medverka i utredningen. Stadsledningskontorets bedömning är att det finns förutsättningar att få problembeskrivningen belyst på statlig nivå och att det tar arbetet med klimatanpassningsåtgärder vidare.

Magnús Sigfússon

Eva Hessman

Direktör Samhälle och omvärld

Stadsdirektör



Göteborgs
Stad

Utmaningar med att genomföra översvämningsåtgärder

Med fokus på lagstiftning, ansvars- och kostnadsfördelning.



Göteborgs Stad

031-365 00 00

www.goteborg.se/

Status på dokumentet: Ej fastställt utredningsunderlag: 2023-03-24

Ansvarig tjänsteperson: Henrik Levin, avdelningschef Stadsledningskontoret

Kontaktperson: Eva-Lena Torudd, planeringsledare Stadsledningskontoret

Medverkande: Gunnel Helgesson (Trafikkontoret), Dick Karlsson (Kretslopp och Vatten), Lisa Ekström (Stadsbyggnadskontoret - SBK), Christian Schiötz (Fastighetskontoret - FK), Ulf Täng (FK), Christina Broad (Stadsledningskontoret - SLK), Kristian Johansson (konsult Forsando).

OBS! sedan texterna i denna version författades har staden ändrat organisation för stadsutveckling. Fastighetskontoret, Stadsbyggnadskontoret och Trafikkontoret har upphört och ersatts av Exploateringsförvaltningen samt Stadsbyggnadsförvaltningen.

Organisationsförändringen bedöms inte påverka utredningsmaterialets giltighet.

SAMMANFATTNING

Detta dokument avser att tydliggöra den komplexitet och de hinder som Göteborgs Stad ser i mars 2023 och de rättsliga förutsättningar som måste utredas och tydliggöras av lagstiftaren för möjliggörande av översvämningsåtgärder, främst skyfallshantering och högvattenskydd. Översvämningsproblematiken i Göteborg är effekter av att staden inte är tillräckligt anpassad för ett framtida klimat för att hantera något av, eller en kombination av riskhändelser som skyfall, höga havsnivåer eller höga flöden i vattendrag.

För att hantera den nya översvämningsproblematiken krävs ny och strukturerande planering, där åtgärderna samverkar från fastighetsnivå till nationell nivå. En starkt partsdialog behövs för att etablera en gemensam bild av vad som behöver göras för att skydda både befintlig och planerad bebyggelse, riksintressen samt nationellt viktig infrastruktur. Klimatanpassning omfattar både ny och befintlig bebyggelse och behöver ta hänsyn till olika ägarförhållanden och intressen. Utmaningen med översvämningsåtgärder öppnar två övergripande huvudfrågeställningar:

- Hur fördelas partsansvaret effektivt för att planera, bygga och förvalta översvämningsåtgärder, både helheten och dess ingående delar?
- Hur säkerställs det tekniska genomförandet, dvs att tillåtlighet/rådighet, finansiering, lösningar och resurser finns tillgängliga i rätt tid?

Dessa två frågeställningar saknar idag de klara svar som krävs för att anläggningar ska uppföras i Göteborg i en takt där de finns på plats innan riskerna förväntas medföra svårhanterliga samhällskostnader och värdeförstöring¹. Tyvärr är fördelningen av ansvaret och skyldigheterna i Sverige idag otydlig eller ineffektiv vid planering, genomförande och förvaltning av översvämningsåtgärder.

Dokumentet fokuserar på storstadsproblematiken och förutsättningar för att etablera och förvalta översvämningsåtgärder för att skydda den byggda delen av Göteborg. Begränsningar i befintlig lagstiftning identifieras och behov av förändrad lagstiftning för att undanröja hinder formuleras.

Metodiken som tillämpas i detta dokument är att göra översvämningsrisker hanterbara och åtgärder genomförbara på relevant, geografisk skalnivå. Vissa risker kan hanteras lokalt och andra risker kan hanteras effektivt först om ett större område beaktas. Ansvar och befogenheter bör därför tydligare än idag kopplas till de skalnivåer som belyses– för att skapa beslutsförmåga, drivkraft och effektivitet i planering och genomförande.

Den övergripande slutsatsen är att en förstärkt samverkan under delvis statlig ledning krävs för att skapa organisatorisk tydlighet, lagstöd och resurser att genomföra önskvärda översvämningsåtgärder i Göteborg.

Dokumentet kompletterar det som nationella klimatanpassningsrådet tagit fram samt tydliggör Göteborgs stads förväntningar på vilka frågeställningar som är önskvärda att skyndsamt hanteras i kommande utredningsarbete på nationell nivå.

¹ För högvattenskydd ca 2040 och för yttre havsportar ca 2070.

INNEHÅLL

1	Inledning	5
1.1	Bakgrund	5
1.2	Dokumentets syfte och mål.....	6
1.3	Målgrupp.....	7
1.4	Läsanvisning	7
1.5	Avgränsningar.....	8
2	Ramverk för översvämningsåtgärder	9
2.1	Introduktion	9
2.2	Diskussion	11
3	Begränsningar och utmaningar	13
3.1	Dimensionerande risk – riskacceptans	14
3.2	Effektiv ansvarsfördelning/organisation saknas	15
3.3	Primärt frivilligt deltagande från fastighetsägare	20
3.4	Hinder och begränsningar i lagstiftning	21
3.5	Diskussion samt övriga ekonomiska hinder och utmaningar	23
4	Behov av förbättrade förutsättningar	24
4.1	Fas 1 Planering: Etablera effektivt planerings- och dimensioneringsansvar	25
4.2	Fas 2 Genomförande: Etablera effektivt huvudmannaskap för genomförande	27
4.3	Fas 3 Förvaltning: Effektivt förvaltarskap för att bibehålla anläggningsfunktion.....	28
4.4	Dialoginspel kring justeringar i lagstiftning	28
5	Konkretisering utifrån Nationella expertrådets förslag	31
5.1	Återkoppling avseende förslag i expertrådets rapport.....	32
6	Referenser o Bakgrundsinformation	37
7	Bilaga A: Fördjupning, Ramverk för översvämningsåtgärder	39
7.1	Skalnivå Fastighet.....	39
7.2	Skalnivå Avrinningsområde	40
7.3	Skalnivåer vattenskyddscell och högvattenskydd	43
7.4	Skalnivå Yttre skydd mot havet.....	45
8	Bilaga B: Fördjupning, Kommunala ansvar	47
8.1	Olika kommunala ansvarsförhållanden	47
8.2	Likställighetsprincipen och kommunal finansiering	49

1 INLEDNING

1.1 Bakgrund

Göteborg Stad är Sveriges näst största kommun sett till befolkningsmängd och den kommun som har mest omfattande kända utmaningar att hantera med avseende på olika översvämningsrisker.

Göteborg har varit förskonad från större översvämningar med stadsövergripande påverkan och stora skadekostnader likt de som drabbade Köpenhamn 2011, Malmö 2014 och Gävle 2021². Men likväl har Göteborg drabbats av extremt väder och översvämningar som medfört påtagliga samhällsstörningar i närtid, exempelvis Mölndalsån 2006, E6 i Kålleröd 2019, Slakthusmotet 2011 och stormarna Gudrun 2005, Ivar 2011 och Egon 2015. Översvämningsriskerna vid extremväder i Göteborg är utredda och kartor med riskutfall vid dimensionerande händelser finns offentligt lättillgängliga³. Att skydda staden är både en förutsättning för fortsatt utveckling av ett välmående samhälle, av infrastruktur och av fastighetsbestånd samt en nödvändighet för att värdesäkra de senaste 400 årens investeringar.

Göteborg Stad har arbetat målmedvetet under lång tid med översvämningsrisker och utvecklat – och fortsätter att utveckla - mycket kunskap. Göteborgs Stad är en av de kommuner i landet som ligger och under lång tid legat långt fram avseende klimatanpassning. Göteborgs Stad har genom det politiskt fastställda tematiska tillägget till översiktsplanen, [4-TTÖP], ett kommunövergripande styrdokument som utifrån vattenperspektivet krävställer stadens planering och skyddsnivåer⁴. I TTÖPen fastställs den vägledande målformuleringen att ”Göteborg ska göras robust mot dagens och framtidens översvämningar genom att säkra grundläggande samhällsfunktioner och stora samhällsvärden”.

Hanterbarheten för översvämningsrisker kan härledas till olika geografiska skalnivåer – olika problem är hanterbara först på olika geografisk nivå⁵. Vissa risker kan hanteras lokalt och andra risker kan hanteras effektivt först om ett större område beaktas. För att en risk ska kunna hanteras krävs att det finns tekniskt realiserbara lösningar, att det finns huvudman med juridisk/organisatorisk rådighet⁶ att planera, bygga och förvalta åtgärden samt att beslut att finansiera åtgärden kan fattas i konkurrens med alternativa investeringar.

Det goda arbete som genomförts på många håll under längre tid har tydliggjort att det finns kvarstående hinder och behov av förbättrade förutsättningar för att kunna nå Göteborgs Stads mål att vara robust mot översvämningar och vision att vara *världens bästa stad när det regnar*⁷. Att hantera översvämningsproblematik i en tät bebyggelse är ett komplext arbete som kräver att åtgärder genomförs samordnat och i samverkan mellan offentliga och privata fastighetsägare och mellan offentliga

² Se referens [3-LstGävle].

³ Se exempelvis <https://www.vattenigoteborg.se>

⁴ Det finns utöver [4-TTÖP] flera andra förvaltningsövergripande styrdokument som reglerar stadens arbete med översvämningsssäkring.

⁵ Ett problems lösningsnivå kan etableras genom en kombination av problemlösningstrategierna *divide-and-conquer* och *if-you-cant-solve-it-make-it-bigger*. [sic].

⁶ Med rådighet avses en beslutsförmåga över de tillgångar/resurser som krävs för att uppnå resultat i en viss fråga.

⁷ <http://q.goteborg2021.com/jubileumsprojekt/varldens-basta-stad-nar-det-regnar/>

och privata verksamhetsutövare. Förutom skydd av byggnader kommer det att krävas planering för skydd av tekniska försörjningssystem (som kommunikation, el, värme, vatten och avlopp) samt av samhällsviktig infrastruktur och kollektivtrafik (som väg, järnväg och spårväg) och med respekt för de funktioner och värden som finns i staden.

De olika parterna har olika drivkrafter, olika tidsperspektiv, olika ansvar och olika förutsättningar för att medverka - vilket medför extra utmaningar.

Då ändamålsenlig lagstiftning till viss del saknas för att lösa bland annat ansvarsfördelnings-, rådighets- och finansieringsfrågor finns en konkret risk att relevanta översvämningsåtgärder inte kommer att komma på plats i tid - om inte förutsättningar etableras och begränsningar avhjälpas i närtid.

Därför finns ett behov av att Göteborgs Stad är med och bidrar, även på nationell nivå, med konkreta exempel och med kompetens. Göteborgs Stads arbetsgrupp är väl insatt i komplexiteten med olika översvämningsrisker och ser ett stort behov av förändrade förutsättningar för att kunna etablera olika typer av åtgärder.

Göteborg stad har under de senaste åren visat på vilka hinder och möjligheter som finns för att genomföra åtgärder för klimatanpassning och översvämnung. Flera kommuner⁸ och myndigheter arbetar parallellt med liknande frågeställningar och ett stort behov finns av förbättrad samordning och tydlighet från statlig och regional nivå. Exempelvis är det flera kommuner som försöker tolka relevant lagstiftning och skapa sig en uppfattning hur långt den kan tillämpas⁹. Behovet av att förändra eller vidareutveckla befintlig lagstiftning och finansieringsmodeller för att ge förutsättningar för att genomföra klimatanpassningen¹⁰ och är också väl dokumenterat i tidigare rapporter¹¹.

Ansatsen med detta dokument är att sammanfatta den komplexitet och de utmaningar som Göteborgs Stad möter i det dagliga arbetet med fokus att tydliggöra de behov som finns att förbättra förutsättningarna för Göteborgs och resten av Sveriges anpassning till klimatförändringarna. Dokumentet ger också ett översiktligt ramverk över de olika åtgärder som behöver samverka för att uppnå en sammanhängande hantering av de översvämningsrisker som Göteborg står inför. Hanteringen av översvämningsproblematiken kräver ett system av samverkande åtgärder från fastighetsnivå till regional nivå. Det föreslagna ramverket kan användas för att skapa en gemensam bild av den eftersträvade systemlösningen.

1.2 Dokumentets syfte och mål

Målet med detta dokument är att beskriva befintliga begränsningar för att uppföra de storskaliga och strukturella anpassningsåtgärder, med fokus på högvattenskydd och skyfallsanläggningar, och som krävs för att skydda befintlig och tillkommande bebyggelse i Göteborg.

⁸ Se t ex [15-Malmö] som är en inspirationskälla för detta dokument och [19-SvD].

⁹ Bland annat följande lagstiftningar behöver ges en sammanhängande tolkning inför genomförande av klimatanpassningsåtgärder: JB - Jordabalken, LSO – Lagen om skydd mot olyckor, LEH – Lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser, MB – miljöbalken, KL-kommunallagen, PBL – Plan och bygglagen.

¹⁰ Se [8-Skåne1], [9-Skåne2] och [6-Delphi]

¹¹ Se exempelvis [5-Boverket2] och [6-Delphi].

Syfte är att beskriva de problemställningar som Staden ser och *de rättsliga förutsättningar som måste utredas och tydliggöras av lagstiftaren* för möjliggörande av översvämningsåtgärder, främst skyfallshantering och högvattenskydd¹². Detta utgör ett inspel som komplement till det goda arbete som utförs av bl.a. nationella klimatanpassningsrådet och dess senaste rapport¹² för fortsatt SOU¹³- eller liknande utredningsarbete på nationell nivå.

Dokumentet är också avsett att användas i:

- fortsatt dialog, internt och externt Göteborgs Stad, för att beskriva de samverkande klimatanpassningsåtgärder som krävs för att skydda Göteborgs Stad (befintlig och planerad bebyggelse), dess nationellt viktiga infrastruktur och riksintressen.
- att komplettera och fördjupa inspel av andra parter¹⁴ med göteborgska specifika och konkreta omständigheter och identifierade begränsningar som behöver avhjälpas för att möjliggöra ett tidsenligt och effektivt uppförande av översvämningsåtgärder.

1.3 Målgrupp

Primär målgrupp är beslutsfattare och myndighetspersoner som eftersträvar en överblick över översvämningsriskers hantering för att anpassa lagstiftning, finansieringsmodeller och andra förutsättningar som kan underlätta genomförandet av översvämningsåtgärder i Göteborg och i övriga Sverige.

Sekundär målgrupp är fackpersoner och andra intressenter som har viss bakgrund i och intresse av klimatsäkring av infrastruktur och den byggda miljön i Sverige.

1.4 Läsanvisning

Dokumentet är inte avsett som en komplett introduktion till ämnet. För inläsning hänvisas till referenslistan. Nationella klimatanpassningsrådets första rapport, [1-klimatråd22], samt Göteborgs Stads tematiska tillägg till översiktsplanen, [4-TTÖP], kan då vara bra startpunkter.

Den något kondenserade framställningen medger inte att påståenden analyseras eller motiveras i löpande text med det djup som frågeställningen ibland kan anses kräva. Härledning av bakomliggande resonemang ges då genom fotnoter, av referenslistan samt i bilagor med fördjupningar placerade sist i dokumentet. Hänvisningar till referenser anges i dokumentet med nummer inom hakparantes, t ex [4-TTÖP].

Flertalet av dokumentets huvudpunkter sammanfattas i korta blåmarkerade avsnitt i löpande text. Dessa avsnitt kan läsas översiktligt för en snabb orientering om innehållet och för att hitta var i dokumentet olika sakfrågor belyses.

Dokumentet är upplagt enligt följande:

¹² Se [1-klimatråd22].

¹³ För att lösa upp de frågeställningar och begränsningar som tydliggörs i detta dokument.

¹⁴ Såsom exempelvis Svenskt Vatten, SKR, nationella expertrådet

I kapitel 1 och 2 beskrivs de frågeställningar som Göteborgs Stad ser behöver hanteras och ett ramverk introduceras för att beskriva vilka möjligheter som finns att hantera översvämningsrisker på olika geografiska nivåer.

I kapitel 3 problematiseras nuläget och begränsningarna i de befintliga förutsättningarna att planera, genomföra och förvalta översvämningsåtgärder.

I kapitel 4 diskuteras möjliga förbättringar av nuläget.

I kapitel 5 kommenteras och konkretiseras några av de förslag som tas upp i nationella klimatanpassningsrådets första rapport, utifrån Göteborgs Stads perspektiv.

I kapitel 6 listas referenser och bakgrundsdokument för vidare läsning.

I kapitel 7 och framåt ges fristående exempel och fördjupningar som lyfts ur löptexten i tidigare kapitel för att hålla framställningen kortfattad och på en översiktlig nivå. Dessa kapitel är att betrakta som fristående bilagor.

1.5 Avgränsningar

Dokumentet kan identifiera behov av anpassningar i befintlig lagstiftning och formulera behov av förändrad lagstiftning för att undanröja hinder. Att förändra och balansera lagstiftning till olika behov är ett komplext politiskt arbete varför dokumentet inte avser att formulera konkreta förslag till ny eller förändrad lagstiftning.

Ansatsen enligt [4-TTÖP] är att skydda befintlig bebyggelse och fortsätta utveckla staden. Alternativet att retirera från havsnära lägen behandlas inte. Diskussionen om vilka delar av befintlig bebyggelse som är skyddsvärd eller samhällsekonomiskt lönsam att skydda hanteras inte i detta dokument.

Dokumentet fokuserar på storstadsproblematiken och de förutsättningar som krävs för att etablera och förvalta de strukturella och dimensionerande översvämningsåtgärder som kan skydda Göteborgs centrala delar¹⁵. Småskaliga och lokala lösningar är också mycket viktiga men behandlas inte heltäckande häri.

Arbetet med klimatanpassning syftar enligt naturvårdsverket¹⁶ till att skydda miljön och människors liv, hälsa och egendom genom att samhället anpassas till de konsekvenser som ett förändrat klimat medför för mark, vatten och bebyggelse. Klimatanpassningsåtgärder som i första hand avser att hantera eller minska risk för ras, erosion eller skred omfattas inte av dokumentet. I detta dokument hanteras enbart översvämningsåtgärder, vilket nomenklaturmässigt ses som en underklass till begreppet klimatanpassningsåtgärder.

Med översvämningsåtgärd avses åtgärder eller anläggningar som i första hand syftar till att hantera eller minska risk för förlust av liv, hälsa eller välbefinnande orsakat av översvämningar på grund av extremt väder (hög vattennivå, högt flöde eller skyfall).

¹⁵ Centrala Göteborg syftar i detta sammanhang till det område som ligger utefter Göta älv och mellan Älvsborgsbron och Marieholmsbron.

¹⁶ Se [13-NVV]

2 RAMVERK FÖR ÖVERSVÄMNINGSÅTGÄRDER

I detta kapitel ges en övergripande systemöverblick av de samverkande delar som planeras för att skydda Göteborg mot översvämningar. Kapitlet konkretiserar visionen om översvämningssäkring av Göteborg till ett ramverk av sammanhängande översvämningssåtgärder som behöver planeras, byggas och förvaltas¹⁷ för att skydda Göteborg innan 2040¹⁸.

En central ansats i efterföljande kapitel är att ansvar och befogenheter tydligare än idag behöver kopplas till de skalnivåer där olika översvämningssåtgärder är hanterbara – för att skapa beslutsförmåga, drivkraft och effektivitet i genomförandet.

Begränsningar och behov av förbättrade förutsättningar, bland annat relaterat till dagens ansvarsfördelning, utvecklas i nästkommande kapitel.

Framställningen i detta kapitel är gjord med avsikt att kunna tillämpas generellt och att läsas som en kort introduktion. En mer utvecklad beskrivning av konceptet med olika skalnivåer och hur olika översvämningssåtgärder samverkar ges i kapitel 7. Bilaga A: Fördjupning, Ramverk för översvämningssåtgärder.

2.1 Introduktion

Översvämningssåtgärder i Göteborg är huvudsakligen effekter av att den befintliga staden inte är tillräckligt anpassad för att hantera något av, eller en kombination av följande riskhändelser; (1) skyfall, (2) höga havsnivåer, (3) höga flöden eller höga nivåer i vattendrag (såsom exempelvis i Göta älv, Mölndalsån etcetera). Att riskhändelsernas sannolikhet och konsekvens förväntas öka gradvis med de kommande klimatförändringarna är etablerade fakta och klarlagt av bland annat IPCC.

Den grundläggande frågan för hantering av översvämningssåtgärder är att kontrollera avrinning och avvattningskapacitet av nederbörden till havet och samtidigt hantera varierande och höga havsnivåer utan oönskade negativa konsekvenser. För detta behövs en metodik som utgår från hydrologiska och hydrauliska förutsättningar och som säkerställer att översvämningssåtgärder som genomförs leder till avsedd riskreduktion och utan oönskade negativa spridningseffekter¹⁹.

Metodik som tillämpas i Göteborg för att göra översvämningssåtgärder hanterbara är att genomföra översvämningssåtgärder på relevant skalnivå – olika problem är

¹⁷ Med förvaltas avses att upprätthålla kravställd och byggd funktion långsiktigt, dvs både system- och anläggningsägarperspektivet.

¹⁸ 2040 avser primärt högvattenskydd mot hav och Göta älv. Risk för översvämning av skyfall är aktuell redan i nuläget. Yttre portar mot havet förväntas behövas ca 2070. Se vidare [4-TTÖP].

¹⁹ exempelvis att en åtgärd som ger positiv effekt i ett område samtidigt inte medför riskpropagering och oönskade konsekvenser i ett annat område, t ex grannfastighet.

hanterbara på olika geografisk skalnivå. Vissa risker kan hanteras lokalt och andra risker kan hanteras effektivt först om ett större område beaktas²⁰.

Följande geografiska skalnivåer har växt fram som ett resultat av det långsiktiga arbetet med översvämningssåtgärder i Göteborg och kommer att användas vidare när olika översvämningssåtgärder och dess hanterbarhet analyseras:

1. **Fastighet**, se kap vidare kapitel 7.1
En fastighet är den minsta geografiska skalnivån som detta dokument hanterar. En fastighetsägare har omfattande ansvar och rådighet för fastigheten.
2. **Vattenskyddscell**, se kap vidare kapitel 7.3
En vattenskyddscell utgörs av ett område med direkt gräns mot ett översvämningsshotande vattendrag eller kuststräcka. En vattenskyddscell är ett segment, en del av ett sammanhängande högvattenskydd och skyddar bebyggelsen²¹ inom skyddscellen genom topografi och kontrollerad höjdsättning.
3. **Avrinningsområde**, se kap vidare kapitel 7.2
Ett avrinningsområde avgränsas av höjdryggar/vattendelare och utgörs av det område där all nederbörd avvattnas via ett vattendrag²² till slutrecipient²³.
4. **Högvattenskydd** mot vattendrag eller kuststräcka, se vidare kapitel 7.3
Ett högvattenskydd utgörs av ihopkopplade vattenskyddsceller som tillsammans skapar ett sammanhängande skydd mot höga vattennivåer i ett vattendrag eller utefter en kuststräcka.
5. **Yttre skydd** mot havet, se kap vidare kapitel 7.4
Ett yttre skydd utgörs av stora åtgärder såsom havsbarriär(er) och Yttre havsportar, placerade på ett eller flera ställen och som samverkar som ett system för att skydda ett större geografiskt område från höga havsnivåer.

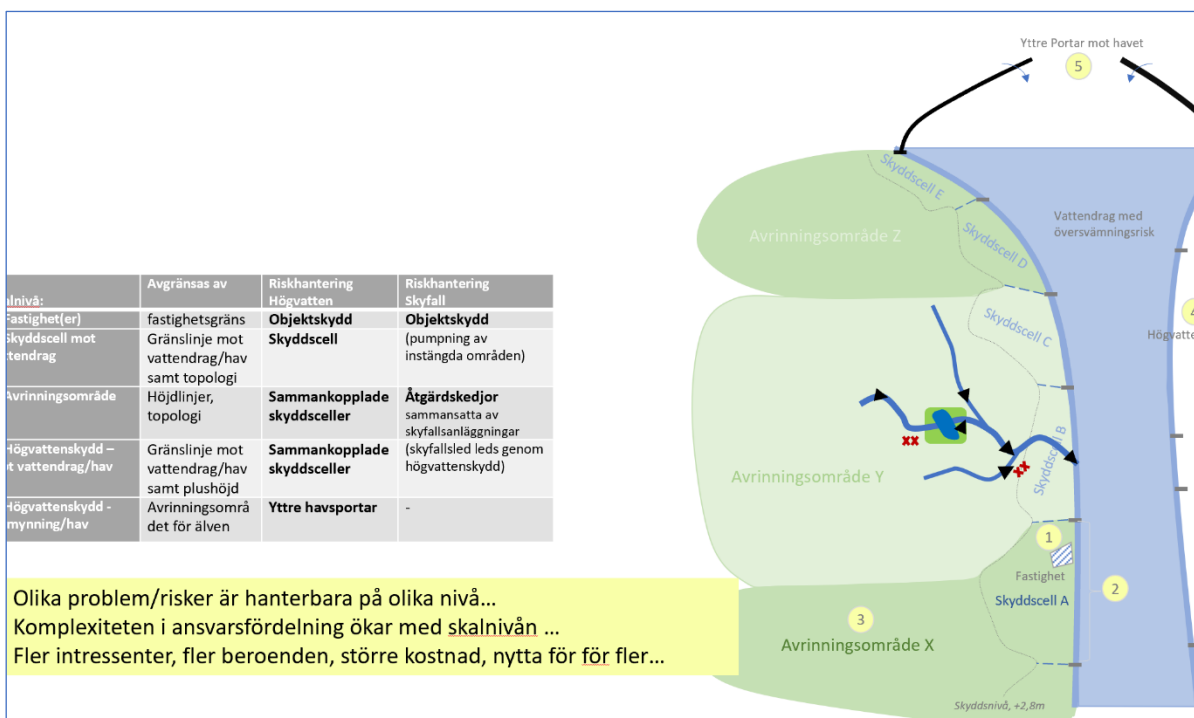
Detta kan sammanfattas i nedanstående bild och fördjupas i Bilaga A: Fördjupning, Ramverk för översvämningssåtgärder:

²⁰ Metodiken kan ses som en kombination av *divide and conquer* – lös problem i minsta relevanta skala – och *if you can't solve it make it bigger* – utöka lösningsramen tills förutsättningar finns för effektiv åtgärd.

²¹ Dvs byggnader och infrastruktur, natur- och kulturvärden, förorenad mark/deponi etcetera

²² Eller på markytan eller via underjordisk anläggning såsom kulvert e d.

²³ I Göteborgsområdet ses Göta älv och havet som slutrecipienter. Övriga åar betraktas som skyfallsleder, dvs recipienter med begränsad/dimensionerande kapacitet.



Figur 1. Olika geografiska skalnivåer för översvämningshantering.

2.2 Diskussion

FN:s vetenskapliga klimatpanel, IPCC, visar i sin senaste rapport att klimatförändringarna går allt snabbare och att radikala förändringar krävs för att undvika en global kollaps.

Det ramverk med olika skalnivåer för samverkande översvämningssåtgärder som beskrivits ovan och i kapitel 7 innebär att en ny och strukturerande planering krävs för översvämningssåtgärder. Och att denna behöver genomföras både vid ny bebyggelse och i befintlig tät bebyggelse - med dess olika intressen och ägarförhållanden²⁴. Klimatanpassningen av den byggda miljön behöver ta vara på och utgå från redan gjorda investeringar, i bebyggelsestrukturer, näringsliv samt kultur- och naturmiljön. Den självklara utgångspunkten är att Göteborg är och ska fortsätta vara en tillväxtmotor i Sverige och en attraktiv stad för människor att besöka, vistas och verka i.

Klimatomställningen behöver därför på allvar hanteras i alla delar av stadsplaneringen - från vision till genomförande, byggnation och förvaltning. Detta kommer att påverka den fysiska planeringen under överskådlig tid.

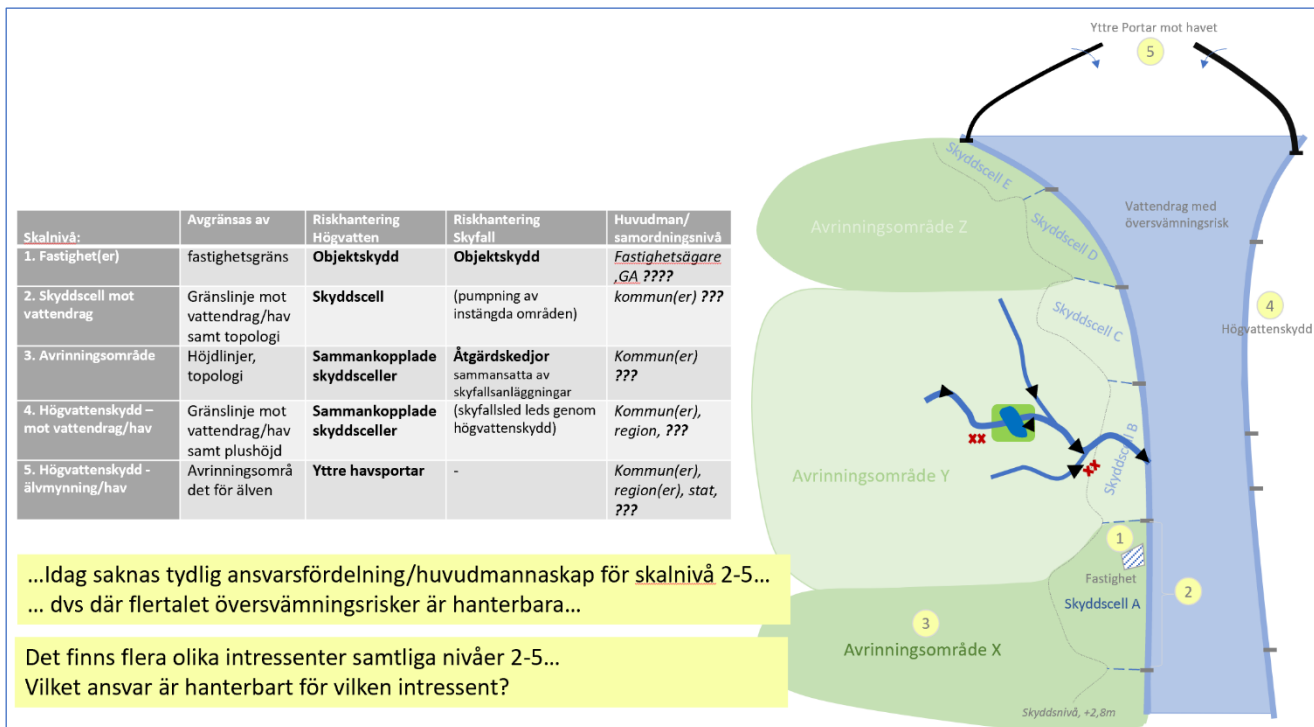
Klimatanpassningen öppnar två övergripande huvudfrågeställningar:

- Hur fördelas partsansvaret effektivt för att planera, bygga och förvalta översvämningssåtgärder, både helheten och dess ingående delar?
- Hur säkerställs det tekniska genomförandet, dvs att tillåtlighet/rådighet, finansiering, lösningar och resurser finns tillgängligt i rätt tid?

²⁴ Ovanstående resonemang förutsätter att befintlig stadsbildning är skyddsvärd och att det ej är rationellt att omlokalisera, dvs att riskerna som klimatförändringen medför ej kan accepteras på platsen samt att åtgärd krävs och är lönsam enligt finansierande parts lönsamhetskalkyl.

Dessa två huvudfrågeställningar saknar idag de klara svar som krävs för att storskaliga strukturerande anläggningar ska uppföras i den takt som behövs för att ha ett skydd för Göteborg på plats när det kan förväntas behövas.

Detta sammanfattas nedan i Figur 2 och huvudfrågeställningarna delas upp och konkretiseras i kommande två kapitel.



Figur 2: Skalnivåer för olika typer av översvämningsrisker och vem som kan agera för att riskerna ska minska.

3 BEGRÄNSNINGAR OCH UTMANINGAR

Möjligheten att bevara och skydda dagens Göteborg är beroende av hur vi, jordens befolkning, globalt lyckas minska sina klimatutsläpp.

Tillsammans - fastighetsägare, kommun, region och stat – behöver ett arbete genomföras för att skydda den byggda miljön²⁵, våra natur- och kulturmiljöer och samhällsviktiga funktioner. Det behövs samhällsekonomiskt lönsamma, adaptiva och relevanta översvämningssåtgärder så att goda förutsättningar skapas för de framtida investeringar som kan bidra till välbefinnande för framtida göteborgare. Tyvärr är fördelningen av ansvaret och skyldigheterna i Sverige idag otydligt eller ineffektivt för genomförande och för förvaltning av översvämningssåtgärder.

Förutsättningarna är olika för olika verksamheter och platser – bland annat vilken översvämningssåtgärdsrisk som kan hanteras eller accepteras – vilket avgör vilken strategi som är ändamålsenlig. I litteraturen omnämns alternativa strategier som²⁶:

1. **Reträtt** – *tillåt att marken och verksamheten på platsen översvämmas*
Innebär att omlokalisera kritisk befintlig verksamhet till mark med lägre och acceptabel risk **och** att acceptera översvämningssåtgärdsrisken på platsen genom att *antingen* a) utforma/omforma verksamheten så att enbart verksamhet som kan översvämmas lokaliseras på platsen *eller* b) säkerställa att enbart obetydliga värden förstörs när verksamhetsområdet översvämmas eller verksamheten står still.
2. **Attack** – *gör verksamheten på platsen robust för översvämning*
Innebär att omforma/utforma mark/anläggning så att verksamheten kan fungera även när marken är översvämmad²⁷.
3. **Försvar** – *genomför åtgärder så marken inte översvämmas.*
Innebär att omforma/utforma mark/anläggning så att sannolikheten är mycket låg att översvämningar med negativ konsekvens uppstår.

Vilka strategier som bör implementeras är bland annat beroende av markens planerade syfte/ändamål, fastighetens värde för tänkt syfte/ändamål, kostnaden för genomförande och förvaltning av adekvat översvämningssåtgärd samt alternativkostnaden för reträtt till riskfri mark.

*Men strategivalet är också beroende av att det finns förutsättningar för att effektivt implementera attack eller försvar – **annars återstår enbart reträtt.***

²⁵ Både den planerade och den befintliga

²⁶ Se [18-Urbant].

²⁷ Exempel: Västlänken i Göteborg ska fungera även om markytan är översvämmad upp till en vattennivå om ca 3,5m.

I detta kapitel beskrivs de begränsningar och utmaningar som medför att genomförandet av översvämningsåtgärder, dvs *attack* eller *försvar*, i Göteborg inte sker på ett effektivt sätt.

I detta kapitel problematiseras de två frågeställningarna givna i kapitel 2.2.

3.1 Dimensionerande risk – riskacceptans

En central frågeställning är riskacceptans, dvs i detta fall den nivå av översvämningsrisk som kan accepteras eller hanteras.

För kommunens planläggning samt länsstyrelsens tillsynsansvar enligt PBL har Boverket på nationell nivå utvecklat bland annat tillsynsvägledning samt handläggarstöd för bedömning av översvämningsrisk²⁸. Tillsynsvägledningen utgår från att risker för översvämnning ska bedömas för olika typer av bebyggelse och för samhällsviktig verksamhet utifrån angiven årlig sannolikhet för riskhändelse (återkomsttid)²⁹. Avsikten är att tillsynsvägledningen i så stor utsträckning som möjligt ska vara enhetlig och förutsebar. Det kan noteras att olika länsstyrelser har tolkningsföreträde inom sitt tillsynsansvar och att olika tolkning görs på olika ställen i Sverige, vilket medför att olika kommuner i praktiken har olika krav att förhålla sig till. På sikt kan olika länsstyrelser tolkningar med fördel harmoniseras så att erfarenheter och lösningar mer effektivt kan transfereras mellan olika kommuner i Sverige.

Det kan också noteras att Boverkets skrifter hittills fokuserat på PBL och ännu inte på hur översvämningsåtgärder bör etableras för skydd av befintlig bebyggelse.

Skydd av befintlig bebyggelse kräver i centrala Göteborg ofta aktiv delaktighet av flera parter³⁰. För det fall att flera parter ska samverka i genomförandet av en översvämningsåtgärd behövs först en samsyn vilken risknivå som ska dimensionera de anläggningar³¹ som planeras.

Eftersom olika verksamheter har olika riskacceptans kommer en översvämningsåtgärds säkerhetskrav styras av den part som är dess huvudman. När flera parter ska samverka kring en översvämningsåtgärd behöver de kostnadsdrivande säkerhetskrav som ska dimensionera anläggningen förhandlas – idag sker detta platsunikt. Detta medför en tröghet i genomförandet och att tillräcklig standardisering på olika nivåer³² saknas för att skapa förutsättningar för kostnadseffektivt genomförande och förvaltning av översvämningsåtgärder.

²⁸ Se [16-Boverket5] och [2-Boverket1] men också [10-Boverket3] och [11-Boverket4].

²⁹ Årlig sannolikhet för riskhändelse, 1/100 och 1/200, tillämpas beroende på händelse och konsekvensklass. Se vidare [2-Boverket1].

³⁰ Bl a privata fastighetsägare vilket utvecklas under avsnitt om effektiv ansvarsfördelning.

³¹ Dvs dimensionera kostnadsdrivande krav för anläggningens säkerhetsintegritet, säkerhetskrav och tillförlitlighet.

³² Standardiserade risknivåer är en förutsättning för standardiserade säkerhetskrav, som är en förutsättning för standardiserade lösningar och som i sin tur är en förutsättning för att en marknad av standardiserade tjänster och produkter ska etableras.

Att fastslå de kostnadsdrivande och dimensionerande krav (t ex skyddsnivå, dimensionerande riskhändelse) som maximerar samhällsnyttan över tid inför investering i en översvämningsåtgärd är ett långsiktigt beslut under osäkerhet³³. Det finns ett motstående mellan å ena sidan 1) att uppnå långsiktiga, tydliga riktlinjer för att effektivt kunna etablera översvämningsåtgärder för aktuellt område och å andra sidan 2) bibehålla flexibilitet och adapterbarhet för att över tid kunna hantera förändrade förutsättningar och förändrade samhällsbehov.

Ett genomförandebeslut behöver samtidigt fattas i tid att hinna etablera översvämningsåtgärder innan riskutfall medför väsentlig verksamhetspåverkan eller värdeförstöring. Alternativt att markens lämplighet för aktuellt ändamål ifrågasätts, exempelvis av långgivare/banker eller försäkringsbolag.

Stora samhällsvärden och fastighetsvärden är hotade³⁴ i Göteborg. Givet de omfattande översvämningsåtgärder som kommer att krävas är tiden för genomförande kort för att säkerställa riskhantering.

Högvattenskydd förväntas behöva vara på plats i Göteborg till år 2040 för att hantera höga nivåer i havet/Göta älv. Det är brådskande att skapa förutsättningar och beslutsförmåga för genomförande och förvaltning.

3.2 Effektiv ansvarsfördelning/organisation saknas

Enligt beskrivningen i kapitel 2 föreslås ett systemperspektiv utifrån geografiska skalnivåer för att hantera planering, genomförande och förvaltning av samverkande åtgärder för att hantera översvämningsproblematiken.

Idag saknas i Sverige en ändamålsenlig och effektiv ansvarsfördelning för såväl planering, genomförande och förvaltning av översvämningsåtgärder, speciellt för översvämningsåtgärder som ger strukturellt skydd av befintlig och tillkommande stadsbebyggelse.

En central frågeställning är den ineffektiva ansvarsfördelningen mellan fastighetsägare och de offentliga parterna för hantering av översvämningsrisker³⁵. Möjligheterna att etablera effektiva översvämningsåtgärder, speciellt i en skala som är relevant för skyddet av befintlig stad, förutsätter i praktiken frivilligt deltagande av fastighetsägare och ska (i fallet kommunal huvudman) också följa kommunallagens likställighetsprincip³⁶.

³³ Osäkerheter finns exempelvis både i vilket framtida klimatscenario som kommer att materialiseras och vilken den framtida verksamheten är på platsen som ska skyddas.

³⁴ Se [17-DN1], artikel i DN som tydliggör att stora fastighetsvärden är översvämningshotade och att banker och försäkringsbolag kan förväntas komma kompensera sig för den ökade finansiella risken. Om översvämningsåtgärder inte etableras i tid kommer verksamhet som inte kan acceptera den ökade risken att flytta (jfr reträtt) – och annan ersättningsverksamhet med högre riskacceptans etableras - värdet på berörda fastigheter kommer samtidigt att nedjusteras.

³⁵ ...och etablering av översvämningsåtgärder.

³⁶ ...och göra korrekta avvägningar för att inte otillbörligt gynna särintressen framför allmännyttan.

Detta medför flera utmaningar för de kommunala förvaltningarna och bolagen som arbetar med översvämningsåtgärder som delvis kan åskådliggöras med nedanstående moment-22-liknande tankeexempel:

Fastighetsägarna i centrala staden saknar idag ekonomiska incitament att aktivt medverka³⁷ till storskaliga översvämningsåtgärder – så länge de kan använda och försäkra sina fastigheter ger översvämningsåtgärder obetydlig nytta för dem³⁸. Att objektskydd³⁹ dessutom är kostsamt och ofta olämpligt i en tät bebyggelse medför att fastighetsägarna primärt ser etableringen av strukturella översvämningsåtgärder som de offentliga parternas problem att lösa. Och de offentliga parterna kan inte räkna hem eller genomföra investeringar primärt för skydd av tredje parts egendom⁴⁰. Och har heller inte rådighet att genomföra åtgärd på privat fastighet – vilket krävs för etablering av ett effektivt översvämningskydd som omfattar befintlig stad⁴¹.

De kanske tydligaste partsansvar som finns att utgå ifrån; fastighetsägaransvaret⁴² och de kommunala ansvaren⁴³ ger inte tillräckliga befogenheter och gemensamma incitament för att kunna bygga en effektiv målstyrd organisation för planering, genomförande och förvaltning av den funktionella systemlösning som kan etableras skydda befintliga fastighetsbestånd i centrala Göteborg.

Kommuner och regioner får enligt kommunallagen inte ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, en annan region eller någon annan ska ha hand om. Detta medför att det blir svåra gränsdragningsfrågor för åtgärder där ansvarsfördelningen inte är tydlig.

Aspekter på ansvarsfördelning/organisation utvecklas nedan utifrån fastighetsägarperspektivet och det kommunala perspektivet.

3.2.1 Det kommersiella fastighetsägarperspektivet

Vid exploatering så styr PBL att åtgärder ska genomföras för att säkerställa markens lämplighet för aktuellt syfte/ändamål. Skydd av befintliga fastigheter faller däremot på fastighetsägaren.

³⁷ Dvs ta kostnader för eller tillgängliggöra mark för översvämningsåtgärder som de kan nyttiggöra på annat sätt.

³⁸ Så länge en översvämningsåtgärd inte är en förutsättning för ny detaljplan som fastighetsägaren vill ha. Översvämningsåtgärder ökar annars inte fastighetsvärdet i samma omfattning som kostnaden. Först då översvämningshotet gör att befintlig byggnad/anläggning inte kan nyttjas/försäkras utan särkostnader skapas incitament för att genomföra översvämningsåtgärder – men då kan å andra sidan fastighetsvärdet ha urholkats och utrymmet för lånefinansiering minskat – ett moment 22.

³⁹ Den lösning som ryms inom den skalnivå som är fastighetsägarens ansvar.

⁴⁰ Det finns genom avsaknad av praxis en osäkerhet vilka översvämningsåtgärder som staden i praktiken kan uppföra inom den kommunala kompetensen – vilket kan utmanas rättsligt.

⁴¹ Vattnets väg tar ingen hänsyn till fastighetsgränser.

⁴² Enligt Jordabalken etc.

⁴³ Kommunen har flera ansvar som medför ansvar för översvämningsrisker exempelvis enligt PBL, som fastighetsägare, som verksamhetsutövare etc.

Gruppen fastighetsägare är en heterogen grupp där exempelvis små privata småhusägares förutsättningar är väsensskilt från de stora kommersiella fastighetsägarnas. Det fortsatta resonemanget avgränsas till storstadsproblematiken i Göteborgs centrala delar och fokuserar därför på det kommersiella fastighetsägarperspektivet.

För att kunna prioritera investeringar i översvämningsåtgärder behöver kommersiella fastighetsägare kunna påvisa att en investering är lönsam och att den är lönsammare än beslutsfattarens alternativa investeringsmöjligheter⁴⁴.

Aktiebolag drivs med vinstsyfte⁴⁵ och fattar investeringsbeslut utifrån lönsamhetskriterier som sätts av bolagets styrelse (representanter för ägarna). Offentliga parter tillämpar kostnadsnyttoanalys (kan) som inkluderar samhällsnyttor, vilket ger ett bredare perspektiv för investeringsbeslut än de som tillämpas av rent kommersiella aktörer. Olika fastighetsägare har alltså olika drivkrafter att genomföra olika investeringar och olika kriterier för att fatta investeringsbeslut vilket komplicerar samordning av genomförande av översvämningsåtgärder.

Kommersiella fastighetsägare har samtidigt möjligheten att låta bli att göra divestera investeringar som upplevs riskfyllda. På samma sätt som divestering medför en risk för minskade fastighetsvärden är det en möjlighet till starkt internationell konkurrenskraft för Göteborgs fastighetsmarknad om relevanta översvämningsåtgärder genomförs tidsenligt.

Eventuella framtida ökade klimatkostnader⁴⁶ med följdrisk för värdeminskning⁴⁷ kan idag inte motivera att fastighetsägaren prioriterar investeringar i översvämningsåtgärder framför andra mer lönsamma investeringsalternativ – den ekonomiska nytta som potentiellt tillskapas av investering i översvämningsåtgärder kan i nuläget endast i undantagsfall ge ett positivt nuvärde i fastighetsägarens investeringskalkyl⁴⁸. Detta kan också uttryckas som:

- Större åtgärder på fastighetsnivån är i nuläget normalt ej lönsamma för fastighetsägaren, även om positiva undantagsfall finns⁴⁹. Översvämningsrisken i Göteborg anses idag inte tillräckligt stor för att medföra tillräckligt kännbara återkommande särkostnader för fastighetsägaren eller fastighetsförvaltaren att åtgärder kan prioriteras.
- Ett genomförande av objektskydd skapar idag inte självklart ett ökat fastighetsvärde för kommersiella ägare av centrala fastigheter. Det är därför idag inte ekonomiskt rationellt för fastighetsägare att belåna en

⁴⁴ Pensionsfonder är exempel på ägare av centrala fastighetsbestånd i Göteborg som liksom andra kommersiella parter strävar efter att uppnå god kapitalavkastning.

⁴⁵ Aktiebolag drivs med vinstsyfte (ABL 3 kap 3§) – dvs för att ge vinst till ägarna.

⁴⁶ Exempelvis genom ökade skadekostnader, lånekostnader, försäkringskostnader eller stilleståndskostnader p g a ökad risk, skadefrekvens och -konsekvens beroende på klimatförändringen.

⁴⁷ Genom fallande fastighetsvärde t ex p g a att marknaden diskonterar översvämningsshot i prissättning av fastigheter *exempelvis p g a* att kostnader ökar för att långivare eller försäkringsbolag riskjusterar sina erbjudanden (räntor, försäkringsvillkor)

⁴⁸ Nuvärdeskalkyl är ett etablerat sätt att jämföra olika investeringar genom att diskontera framtida kassaflöden till det värde de har i dagens penningvärde.

⁴⁹ Ett positivt exempel är de åtgärder som genomfördes av Wallenstamkoncernen i samverkan med Härryda kommun för att skydda fabrik- och kulturområde vid Landvettersjön – efter 2006 när Mölndalsån svämmade över som medförde en urspolning av näringslokalerna.

fastighet för att uppföra objektskydd eller för att finansiera en övergripande systemlösning⁵⁰.

Kommersiella fastighetsägare saknar idag tillräckliga ekonomiska incitament för att aktivt medverka till genomförande av översvämningsåtgärder i Göteborg för skydd av befintlig bebyggelse.

I den nära framtiden, med ett högre ränteläge, kommer också kommersiella investeringskalkyler att resultera i att investeringar med positiva kassaflöden i den nära framtiden prioriteras⁵¹. Detta kan medföra att tillgång till fastighetsägares kapital för genomförande av översvämningsåtgärder ytterligare begränsas.

Över tid förväntas intresset för centrala fastighetsägare att medverka till översvämningsåtgärder ändå gradvis kommer att öka. En risk för genomförandet av översvämningsåtgärder är dock att fastighetsägarnas drivkraft till frivillig medverkan inte uppstår i tid för att hinna planera och genomföra relevanta åtgärder. I Göteborg är planeringsansatsen att högvattenskydd kommer att behöva etableras till 2040 för att hantera risken för översvämnning p g a höga havsnivåer.

Nyttan av översvämningsåtgärder för fastighetsägare kan anses uppträda i olika tidsperspektiv, exempelvis; 1) i nuet för de fastigheter som ska exploateras⁵² och 2) ca 2040 för fastigheter som hotas av översvämnning från höga nivåer i hav eller Göta älv⁵³.

En framtida kostnadsfördelningsmodell mellan privata, kommunala och offentliga parter bör därför med fördel ta hänsyn till att nuvärdet för översvämningsrisk kan vara olika för olika parter.

Nuvarande ansvarsfördelning, där kommersiella fastighetsägare ansvarar för skydd av sin fastighet utan skyldighet att medverka i strukturerande skydd, är ett väsentligt hinder för tidsenlig planering och genomförande av strukturerande översvämningsåtgärder som skyddar flera fastigheter, exempelvis i centrala Göteborg.

3.2.2 Det kommunala perspektivet

Göteborgs Stad har ett flertal olika roller som medför olika grad av ansvar för att förebygga översvämningsrisker och att skydda mot olyckor, bland annat som fastighetsägare (inklusive allmännyttiga bostäder), verksamhetsutövare och som planansvarig enligt PBL vid nyexploatering, huvudman för allmän platsmark (enligt PBL) och med ansvar för samhällsviktiga verksamheter enligt LEH⁵⁴, VA-

⁵⁰ Ett objektskydd säkerställer heller inte teknisk försörjning av fastigheten (som el, värme, vatten, avlopp) eller tillgänglighet till entréer etc.

⁵¹ Ränta-på-ränta-effekten medför att ju högre kalkylränta desto lägre värderas framtida kassaflöden och att investeringar med kortsiktig avkastning prioriteras.

⁵² Enligt krav i PBL.

⁵³ Detta är något förenklat; det finns områden som är drabbade av frekventa översvämnningar från höga havsnivåer idag – exempelvis Fiskhamnen i Göteborg.

⁵⁴ LEH – Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

huvudman (vatten och avlopp), väghållare (framkomlighet), infrastrukturförvaltare (tekniska anläggningar) etcetera⁵⁵.

Kommunens totala övergripande samhällsansvar kan anses större än summan av delarna. Först då de enskilda förvaltningarnas och lokalsamhället samordnas och samverkar till en attraktiv helhet uppstår det som i dagligt tal omnämns *Göteborg* - den attraktiva staden för de som bor, vistas och verkar häri. Flera av de kommunala ansvaren, de funktioner och estetiska värden som utgör *Göteborg* riskerar att påverkas indirekt av klimatanpassningen exempelvis genom översvämningssåtgärder som påverkar den fysiska miljön. Försättningsvis fokuseras på möjliggörande av de åtgärder som är en förutsättning för att långsiktigt säkra Göteborg mot översvämningssrisk med respekt för utmaningen att detta ska genomföras så att stadens kvaliteter bevaras.

Kommunen har inget ansvar för att investera i skydd för fastigheter som ägs av annan part, annat än i de fall som sådana skydd är en del av planläggning vid nyexploatering enligt krav i PBL. Vid nyexploatering kan kostnader för översvämningssåtgärder samtidigt enbart påföras exploatör i proportion till exploatörens nytta – överskridande kostnader belastar kommunalskattekollektivet. En annan begränsning i PBL är att åtgärder ska vara säkerställda vid antagande av detaljplan även om behovet att hantera en viss översvämningssrisk kanske ligger 50 år framåt i tiden. Idag är det därför ej möjligt att i samband med PBL kravställa/genomföra adaptiva/stegvisa anpassningar över en längre tidsperiod.

De centrala delarna av Göteborg är till stor del redan exploaterade. Krav på åtgärder med stöd av PBL i dess nuvarande lydelse vid nyexploatering kan därmed inte användas som drivkraft och finansiering för skydd av befintlig bebyggelse⁵⁶.

Ur ett storstadsperspektiv är också de strukturella lösningarna som krävs av en komplexitet och omfattning som inte självklart helt kan belasta kommunalskattekollektivet. Ett uppördssystem för kostnadsfördelning till övriga nyttotagare saknas idag och är en förutsättning för ett eventuellt utökat kommunalt ansvar för att etablera översvämningssåtgärder för skydd av befintlig bebyggelse.

Göteborgs Stad saknar idag ansvar för att planera och genomföra de investeringar som krävs för att skydda befintlig bebyggelse mot översvämning.

En fördjupning och utvecklad beskrivning av kommunala ansvar och dess begränsningar ges i 8 Bilaga B: Fördjupning, Kommunala ansvar.

I praktiken kan en kommunal organisation för etablering av översvämningssåtgärder vara effektiv enbart då hela delsystem (ex åtgärdskedjor, vattenskyddsceller) kan skapas på kommunalägd mark och med kommunalt huvudmannaskap/ägarskap. Det är en väsentlig

⁵⁵ Kultur, vård, skola, omsorg m m.

⁵⁶ Enligt PBL så måste de kostnader som påförs en exploatör vara skäliga och rimliga och i relation till nyttan för exploatören.

begränsning då betydande delar av fastighetsbeståndet i centrala Göteborg är privatägt.

3.3 Primärt frivilligt deltagande från fastighetsägare

För att etablera strukturerande allmännyttiga anläggningar, som översvämningsåtgärder, krävs i vissa fall ingrepp i *vissa* fastigheter för att skapa nytta för *andra* fastigheter⁵⁷.

I de fall som en kommunal huvudman planerar för översvämningsåtgärd på mark som ägs av tredje part kan detta ske 1) i samråd med fastighetsägaren på frivillig basis, 2) efter markinlösen eller 3) med stöd av ledningsrättslagen⁵⁸.

För att kunna planera åtgärder ovanpå mark på fastighet som ägs av annan behövs i fall 1) ett medgivande från fastighetsägaren. För att sedan kunna genomföra åtgärden behövs ett avtal och för att förvalta anläggningen under dess hela tekniska livslängd någon form av nyttjanderättsavtal genom servitut eller liknande. I hela processen planering-genomförande-förvaltning krävs då fastighetsägarens frivilliga och aktiva medverkan. Då fastighetsägarens medverkan i detta fall är helt frivillig kan medverkan endast antas i de fall åtgärden skapar ekonomisk nytta för fastighetsägaren. Det kan därför bli utmanande förhandlingar och kostsamt för den part som önskar tillskapa rådighet för anläggande av översvämningsåtgärder på annans mark i en befintlig tät bebyggelse där marken redan är bebyggd.

Olika fastighetsägare har olika incitament, olika riskacceptans och olika investeringsvilja. Strukturerande anläggningar kan idag inte effektivt etableras i en befintlig bebyggelse då olika fastighetsägares frivilliga medverkan krävs.

Det andra alternativet ger kommunen rätt att med stöd av detaljplan lösa in mark som ska ombildas till allmän plats för marknadsvärde +25%⁵⁹. De allmänna intressena måste då vara större än de enskilda.

I det tredje fallet finns ledningsrättslagen som kan tillämpas om det är en underjordisk ledning/kulvert som ska etableras. Den kan dock inte tillämpas för öppna lösningar såsom diken eller rännor, vilket är en väsentlig begränsning.

I dessa tre nämnda fall att tillskapa rådighet över mark för att genomföra översvämningsåtgärd så saknas tvingande möjligheter för kostnadsfördelning av åtgärdens genomförande eller förvaltning.

Förvaltningskostnader (drift, underhåll, reinvestering) är en väsentlig del av livscykelkostnaden för en anläggning. Att fördelning av förvaltningskostnader på

⁵⁷ Jämför principerna med *härskande* och *tjänande* fastighet i servitutssammanhang.

⁵⁸ Gemensamhetsanläggningar eller markavvattningsföretag som har enskilt gemensamt huvudmannaskap berörs inte här.

⁵⁹ Vid minskning av fastighetsyta ersätts med marknadsvärde +25% för den avgående fastighetsytan.

nyttotagare enbart kan ske på frivillig basis är en väsentlig kommunalekonomisk begränsning om kommunen ska förväntas ta större ansvar än idag.

Här behöver ansvar tydliggöras och befogenheter stärkas för att skapa mer effektiva möjligheter att inkludera de fastigheter och fastighetsägare som är berörda av strukturerande anläggningar för både privata, kommunala och statliga fastighetsägare – med respekt för äganderätten.

3.4 Hinder och begränsningar i lagstiftning

Ur ett kommunalt perspektiv finns många lagstiftningsutmaningar på olika plan att hanteras för att skapa effektiva förutsättningar för att planera, genomföra och förvalta översvämningsåtgärder. Detta framgår bland annat av [6-Delphi], [8-Skåne1], [9-Skåne2], vilket inte kommenteras i detalj här. Flera utmaningar noteras också av det Nationella expertrådet för klimatanpassnings i, [1-klimatråd22], vilket kommenteras i kapitel 5.

Grundreglerna för vad en kommun ska och får göra finns i kommunallagen (KL), SFS 2017: 725. Vad som ryms och vad som inte ryms inom den kommunala kompetensen behöver tydliggöras och utvecklas med avseende på översvämningsåtgärder. För storskaliga systemlösningar, som exempelvis högvattenskydd, är det en förutsättning att planering och genomförande kan genomföras stegvis, över en längre tidsperiod och att det vilar på stabil grund – så att risken vid en juridisk prövning av tillhörande offentliga beslut är låg⁶⁰.

3.4.1 Avsaknad av lagstöd för uppördssystem för finansiering

Att finansiera långsiktiga översvämningsåtgärder med kommunalskatt är en utmaning eftersom det finns många lagregler som begränsar detta.

Det andra sättet som en kommun kan finansiera sin verksamhet är genom att ta ut avgifter. Även när det gäller avgifter finns på goda grunder regler som hindrar en kommun att ta ut avgifter för att finansiera exempelvis ett högvattenskydd.

Finansieringen av Göteborgs planerade översvämningsåtgärder är därför problematiska med nuvarande lagstiftning. Det saknas lagstöd för att införa de kostnadsfördelningssystem (för att fördela kostnader på nyttotagare) eller uppördssystem (att taxera ett nytto-kollektiv) för att finansiera översvämningsåtgärder som krävs.

För finansiering är också tidsaspekten för olika intressenter en viktig faktor att beakta vid justerad lagstiftning.

3.4.2 Avsaknad av strukturerande lagstöd

Med hänsyn tagen till de omfattande anpassningsåtgärder av kustnära samhällen som planeras i Sverige finns också ett behov att se över och harmonisera olika lagrum. Vid lagöversyn bör eftersträvas att klimatanpassning och översvämningsåtgärder ges mer strukturerande lagstöd så att juridiska prövningar av motstående lagrum kan ske tidseffektivt och så förutsägbart som möjligt⁶¹. Idag

⁶⁰ Att utveckla den kommunala kompetensen genom juridisk prövning av praxis är en möjlighet som kan tillämpas för mindre eller lokala lösningar som exempelvis vissa skyfallsåtgärder. För omfattande systemlösningar som högvattenskydd är projektrisken för förgäveskostnader mycket omfattande varför juridiska förutsättningar bör klarläggas tidigare i processen.

⁶¹ Exempelvis miljöbalken, översvämningsdirektivet, LSO.

finns olika lagrum som representerar olika intressen som är motstående vilket kan medföra juridiska prövningar som är kostsamma och tidsödande.

Ett faktum att beakta är också att den *direkta* översvämningsrisken är ojämnt fördelad, vilket medför att översvämningsåtgärder skapar olika stor nytta för olika parter. Den *indirekta* översvämningsrisken, dvs efterföljande påverkan på kommunikationer, framkomlighet och andra samhällsfunktioner efter en översvämning påverkar merparten av de som bor, vistas och verkar inom riskområdet.

Den direkta skyfallsrisken är högst i lågpunkter eller utefter skyfallsleder och risken för högvatten i hav och vattendrag (Göta älv) är begränsad till vattenlinjen upp till en viss höjd. Även systemlösningen för riskhantering blir olika för skyfall och högvatten, vilket utvecklats i kapitel 2. Detta kan medföra ur lagstiftarens perspektiv att två olika regelverk kan övervägas, ett för effektiv skyfallshantering och ett för effektivt högvattenskydd. Detta kan samtidigt möjliggöra att olika finansieringsmodeller tillämpas. Samtidigt ska hanteringen av skyfall och högvatten samordnas systemmässigt, bland annat för att hantera lågpunkter och risk för instängda ytor.

Här finns idag frågeställningar kopplat till kommunallagens likabehandlingsprincip och risk för gynnande av enskilda intressen som behöver beaktas både i etablering av finansieringsprinciper och i planering.⁶²

En utveckling av den kommunala kompetensen med tillhörande utvecklat lagstöd, och där översvämningsperspektivet ges ett tydligare strukturerande lagstöd, efterfrågas för att hantera dagens lagstiftningsmässiga hinder och begränsningar att planera, genomföra och förvalta översvämningsåtgärder.

3.4.3 PBL begränsar adaptiv anpassning

Vid planläggning idag möjliggörs inte ett adaptivt förhållningssätt till klimatanpassning med avseende på att klimatanpassningsåtgärder skall kunna göras när de faktiskt behövs och inte tvingas utföras under planens genomförandetid. Att åtgärderna behöver göras under planens genomförandetid riskerar att åtgärderna inte följer senaste kunskapsläget, bästa tekniken och att den tekniska livslängden på åtgärden riskerar att delvis vara förbrukad då åtgärder görs på förhand innan behovet uppstått. PBL tillåter idag inte att adaptiva åtgärder och att åtgärder behöver kunna göras när de verkligen behövs och kunna anpassas efter hand. Höjdsättning måste också kunna justeras i efterhand allt eftersom behov uppstår, speciellt i befintliga detaljplaner utan att behöva göra ny detaljplan. Mark behöver kunna reserveras för framtida skydd men skydden behöver kunna byggas ut efter det att detaljplanens genomförandetid har gått ut. Detta gäller särskilt för allmän platsmark.

På vissa områden där ett permanent skydd ej är lämpligt hade det behövts finnas möjlighet till temporära åtgärder som t ex temporära högvattenskydd för att säkerställa lämpligheten.

⁶² Exempelvis då de som skyddas är företag som inte ingår i kommunalskattekollektivet eller då genomförandetiden för uppförande av heltäckande skydd är så lång så att ett stegvis genomförande kan uppfattas som ett gynnande av enskilda.

På kvartersmark kan ofta skyddsåtgärder behöva vidtas på mark som omfattas av äldre detaljplaner. Särskilt frågor om en klimatanpassningsåtgärd som inte påverkar enskilda i någon större utsträckning men som är väsentlig för att klimatanpassa borde kunna tillåtas. Så är inte fallet idag om det är en avvikelse som inte är ”mindre”.

3.5 Diskussion samt övriga ekonomiska hinder och utmaningar

Ett hinder för att lösa ut ovanstående resonemang om ansvar, befogenheter och bristande möjligheter är avsaknaden av ett uppördssystem att kostnadsfördela översvämningssåtgärder på nyttotagarna.

Statliga bidrag genom MSB (eller EU) kan vara ett sätt för staten att prioritera utvalda investeringsprojekt. Utifrån kommunalekonomiskt perspektiv är bidrag dock otillräckligt att basera ett långsiktigt ansvar på. Ett bidrag som prioriteras av en extern organisation kan dessutom upphöra efter extern prioritering och då resultera i ofinansierade kommunala ansvar. Förvaltningskostnader är dessutom en väsentlig del av livscykelkostnaderna för översvämningssåtgärder som tillkommer utöver investeringskostnaden – vilket sällan eller aldrig ersätts via MSB- (eller EU-) bidrag.

Uppördssystem (eller modell för kostnadsfördelning) saknas för ett åtagande att genomföra och förvalta översvämningssåtgärder för befintlig bebyggelse. Ett sådant system bör vara kommunalekonomiskt kostnadsneutralt och långsiktigt för att matcha det tänkta åtagandet både i omfattning och över tid.

Om kommunen ska ta ett ökat ansvar behöver staten säkerställa att kommunen kan fördela de ökade kostnaderna vidare på de nyttotagare som inte tillhör kommunalskattkollektivet.

Ett annat hinder för etablering av en effektiv genomförande- och förvaltningsorganisation är risken för en övertro på samordning som organisationsform.

Förutsättning för samordning begränsas genom komplicerade partsförhållanden med avsaknad av gemensam målbild (tid, kostnad, innehåll – dimensionerande risk), avsaknad av gemensamma incitament, avsaknaden av effektiv ansvarsfördelning och avsaknad av effektiva spelregler i lagstiftning. Att i större skala söka samordningslösningar som kan åstadkomma relevanta översvämningssåtgärder är därför idag ineffektivt.

Nationella expertrådets förslag om ett utökat kommunalt samordningsansvar behöver konkretiseras med syfte/omfattning och tillhörande verktyg för att uppnå tillräcklig beslutsförmåga och initiativkraft i genomförande och förvaltning.

4 BEHOV AV FÖRBÄTTRADE FÖRUTSÄTTNINGAR

Frågeställningarna som beskrivs i kapitel 3 utgår i stort från följande delproblem:

1. att investeringar i strukturerande anläggningar krävs på både privat och offentlig mark för att hantera översvämningsproblematiken.
2. att olika fastighetsägares medverkan krävs i planering, genomförande och förvaltning av översvämningsåtgärder.
3. att olika verksamheter har olika riskacceptans, olika betalningsvilja och olika nytta av att medverka till att genomföra översvämningsåtgärder – och att nyttan för olika parter förändras över tid (se kapitel 3.1 etc).

En lösning av ovanstående tre delproblem behövs för effektiv hantering av översvämningsproblematiken även om samhället skjuter till de finansiella resurser⁶³ som krävs för ett genomförande av översvämningsåtgärder.

Lapptäcket behöver ersättas av tydliga och funktionella ansvar, där beslutsmässighet och incitament finns i varje steg i processkedjan planering-genomförande-förvaltning så att erforderliga översvämningsåtgärder kan planeras etableras och förvaltas och bibehålla kravställd funktion över sin tekniska livslängd⁶⁴. I den fortsatta framställning används *huvudmannaskap*⁶⁵ för de samlade ansvar, befogenheter, resurser och verktyg som antas krävas för att effektivt kunna etablera och förvalta relevanta översvämningsåtgärder.

En vägledande princip att utgå ifrån kan vara att den som är riskägare och huvudintressent för en översvämningsåtgärd ges huvudmannaskapet – en princip som kan behöva balanseras utifrån överordnade faktorer⁶⁶.

För att det ska vara möjligt behöver följande förutsättningar etableras:

- Rådighet och tillåtlighet krävs för att skapa förutsättningar för planering, genomförande och förvaltning av anläggningar på både privat och offentlig mark.
- En sammanhängande lagstiftning med tillhörande praxis och handläggarstöd för tillämpning krävs för att involvera och samordna fastighetsägare (privata, kommunala, statliga) samt för att fördela kostnader på ett skäligt sätt mellan nyttotagare/parter.
- Riskacceptans och dimensionerande kravställning behöver harmoniseras/normeras för planering, genomförande och förvaltning av

⁶³ Avsaknad av uppördssystem/kostnadsfördelningsmodeller är en av flera väsentliga förutsättningar som idag saknas. Problemen är strukturella och alltså inte lösbara ”genom att hålla pengar på problemen”.

⁶⁴ Teknisk livslängd är ett begrepp som betecknar den tidsperiod som en anläggning/system ska uppfylla kravställd funktion med kravställd tillförlitlighet.

⁶⁵ Huvudmannaskap ses som ett bättre begrepp än samordningsansvar för att beteckna den eftersträlvade ansvars- och resursfördelningen.

⁶⁶ Exempelvis kan huvudmannaskapet behöva hanteras övergripande för att lagstiftningsmässigt eller skalmässigt bli långsiktigt uthålligt.

olika delsystem (som ägs av olika parter) - med kontrollerad systemrisk och förvaltningseffektivitet.

Att etablera ovanstående på ett sätt som överbryggar eller löser upp de hinder och begränsningar som utvecklats ovan och i kapitel 3 är både en kommunal, en regional och en statlig angelägenhet.

Flertalet effektiva lösningar är beroende av statens engagemang som lagstiftare, som fastighetsägare, som ägare av riksintressen, som infrastrukturförvaltare och som drivande part i nationell samordning och standardisering.

Dokumentet ger i kapitel 2 en översikt över vilka översvämningsproblem som kan göras hanterbara på olika skalnivåer och i kapitel 3 vilka begränsningar och hinder som behöver lösas ut. En väsentlig del i en lösning är att koppla erforderlig befogenhet och resurs till respektive ansvar.

Staten behöver förtydliga en mer effektiv ansvarsfördelning och ta en mer aktiv roll i att skapa förutsättningar för den komplexa situation som Göteborg och Sveriges övriga kustkommuner befinner sig i – för att relevanta översvämningsåtgärder ska etableras tidsenligt.

Ett angreppssätt för problemlösning kan vara att betrakta i kapitel 2 och 3 nämnda utmaningar utifrån ett processmässigt perspektiv, där varje fas i processen planering, genomförande och förvaltning beaktas och förutsättningar skapas så att fasen kan kunna genomföras. Angreppssättet är analogt med etablerad projektmetodik, där en tydlig sponsor/projektägare etablerar förutsättningar för en fas och så att överlämning sker till nästa fas.

Samtidigt är en avgränsning för dokumentet att INTE formulera färdiga lösningsförslag (dvs inte HUR) utan att formulera funktionella behov/krav på VAD som behöver lösas.

Detta görs nedan genom att en önskad målbild formuleras samt vilka tillhörande befogenheter som bör tillskapas för att målbilden ska kunna uppnås. Uppställningen ska betraktas som ett tidigt konceptuellt inspel. Med ödmjukhet för den komplexitet som frågeställningen innefattar är inspelet en ansats för kommande dialog och fortsatt arbete mer än ett konkret förslag.

4.1 Fas 1 Planering: Etablera effektivt planerings- och dimensioneringsansvar

Önskad målbild:

Ett tydligt utpekad/överenskommet planerings- och dimensioneringsansvar för strukturerande översvämningsåtgärder på varje skalnivå enligt ramverket i kapitel 2. Ansvaren för olika skalnivåer är fördelade på offentliga parter (kommun, stat, region) och i enlighet med justerad lagstiftning⁶⁷.

⁶⁷ Dvs i enlighet med tänkt ny eller justerad lagstiftning som är förutsättningsskapande för översvämningsåtgärder och som hanterar begränsningar som omnämns i dokumentet.

Den part som är ansvarig koordinerar bland annat följande befogenheter:

- **Befogenhet att tillskapa rådighet** för genomförande av anläggningar, även på mark som idag ägs av tredje part.
- **Befogenhet att fördela huvudmannaskap** för genomförande/förvaltning per anläggning till olika parter.
- **Befogenhet att föreskriva dimensionerande krav**⁶⁸ (t ex lägsta tekniska standard, riskacceptans/höjdsättning/nivå för skydd) som ska gälla för en anläggnings egenskaper som översvämningsåtgärd.
- **Befogenhet att fördela kostnad** efter nytta/båtnad mellan olika nyttotagare, fastighetsägare, avgifts-/skattekollektiv etc på ett sätt som etablerar långsiktigt och skäligen uppbördssystem för finansiering av Fas 2 Genomförande och Fas 3 Förvaltning.
- **Befogenhet att föreskriva utbyggnadsordning** för anläggningar som ingår i åtgärdskedjor eller som har andra ömsesidiga beroenden.
- **Befogenhet att godkänna färdig etablering av anläggning** för anläggningar med utpekat huvudmannaskap (inklusive att godkänna utbetalning av projektmedel efter projektgenomförande som uppfyller föreskrivna krav).
- **Befogenhet att genomföra anläggningsbesiktning eller tillsyn** för etablerade anläggningar (inklusive att godkänna årliga förvaltningskostnader eller reinvesteringsåtgärder).

En möjlighet är att ovanstående befogenheter fördelas med inspiration från de olika skalnivåer som diskuterats i kapitel 2 samt fördjupats i kapitel 7.

*En ansats skulle kunna vara att ansätta kommunalt huvudmannaskap för vattenskyddsceller och för strukturella skyfallsåtgärder inom ett avrinningsområde, där dessa är inom kommungräns
samt*

att ansätta regionalt eller statligt huvudmannaskap för anläggningar som ger skydd åt fler än en kommun som exempelvis för Yttre Portar.

Även om ovanstående befogenheter skapas (t ex i utökning av den kommunala kompetensen, via speciallagstiftning etc.) så behöver en organisation med kommunal, statlig, regional och privata inslag sättas upp som kan samordna, fördela och hantera de olika översvämningsriskerna effektivt över tid. Väsentligt är att dimensionerande krav (t ex riskacceptans/riskhändelse eller övergripande säkerhetskrav) utretts och fastställts inför planeringsstart, se vidare resonemang i kapitel 3.1.

⁶⁸ I vilken mån som förskrivandet av dimensionerande krav i framtiden är en följd av normerande standardiserade krav (ex via EU-norm), nationell statlig styrning (ex via Boverkets BBR) eller lokala/regionala förutsättningar är en kvarstående fråga.

Den ovanstående befogenheter som listats ovan är m.a.o. teknokratiska förutsättningar som behöver kombineras med organisation, resurser och verktyg för att möjliggöra resultat⁶⁹.

4.2 Fas 2 Genomförande: Etablera effektivt huvudmannaskap för genomförande

Önskad målbild:

Ett tydligt huvudmannaskap/ägarskap för respektive anläggning finns som innefattar den rådighet och de resurser, verktyg och incitament som krävs för att kunna genomföra projekt och etablera förvaltning. Beroenden till andra intressenter, andra anläggningar är tydligt fastlagda i föregående planeringsfas, gärna utifrån standardiserade nivåer⁷⁰, så att effektiv projektering, byggnation och driftsättning kan genomföras tidsenligt.

Den part som är ansvarig för genomförandet har tillskapats de befogenheter som normalt följer med ett infrastrukturprojekt bland annat följande (ej komplett lista):

- **Befogenhet att planera och styra genomförandet** av översvämningssåtgärden inom fastlagda ramar för tid, kostnad, innehåll
- **Befogenhet att etablera och styra de beställar-utförandeförhållanden** som kan krävas för genomförandet exempelvis genom att teckna avtal eller genomföra inköp.

För att uppnå effektivitet i ett storskaligt genomförande och efterkommande förvaltning är det väsentligt att huvudmannaskap/ägarskap för anläggningar med ömsesidiga beroenden så långt det är möjligt hålls ihop i sammanhängande delsystem – så att antalet tekniska och mänskliga gränssytor begränsas.

Man kan här argumentera för att kommunen är den part som inom kommungränsen har störst möjligheter att ta ett utökat ansvar för att planera och genomföra sammanhängande åtgärdskedjor för skyfallssäkring och flertalet vattenskyddsceller inom ett sammanhängande högvattenskydd – samt att koordinera dessa två strukturer⁷¹. Privata och statliga fastighetsägare/verksamhetsutövare kommer i så fall att behöva hanteras som 3:e part. Väl utvecklade verktyg för att hantera kommunens gränssytor till tredje part, och effektiv samordning över kommungränser, blir då en framgångsfaktor för tidsenligt genomförande.

4.2.1 Konkret inspel om ett alternativ för huvudmannaskap

En ansats för fortsatt utredning om ansvarsfördelning utgående från skalnivåer och övriga principer i detta dokument skulle kunna vara att:

- Ansvar för avrinningsområdesnivån med åtgärdskedjor för skyfallsåtgärder och tillhörande anläggningar samlas kommunalt
- Ansvar för vattenskyddsceller samlas kommunalt
- Ansvar för Yttre skydd samlas statligt eller regionalt beroende på omfattning.

⁶⁹ Här kan avtal om finansiering liknande statliga-kommunala investeringspaket eller investeringsprojekt vara en möjlighet att beakta parallellt med att justeringar i lagstiftning för justerade kommunala ansvar övervägs.

⁷⁰ Risknivå, planeringsnivå, skyddsnivå etcetera

⁷¹ Exempelvis så att skyfallsleder kan passera genom högvattenskyddet utan negativa effekter såsom oönskade instängda översvämmade områden.

- Ansvar för reglerade och oreglerade vattendrag tydliggörs kommunalt, mellankommunalt, regionalt och statligt för en sammanhängande hantering av vattenbalanser, och reglering av både snabba och långsamma förlopp⁷².

Det kan noteras att beroenden mellan olika delsystem/skalnivåer behöver hanteras vilket kan motivera att vissa krav-/risknivåer bör standardiseras nationellt.

Det kan vidare noteras att ovanstående ansvarsfördelning kan vara *ett av flera* möjliga alternativ, att förutsättningar behöver säkerställas och att styrkor o svagheter behöver vidare utredas och analyseras.

Inspelet är ett inspel för dialog och inte att betrakta som ett förslag.

4.3 Fas 3 Förvaltning: Effektivt förvalterskap för att bibehålla anläggningsfunktion

Önskad målbild:

Ett tydligt huvudmannaskap/ägarskap för respektive anläggning finns som innefattar den rådighet och de resurser, verktyg som krävs för att kunna förvalta⁷³. Beroenden till andra intressenter, andra anläggningar är tydligt fastlagda i föregående fas, med de avtal och nyttjanderätter som kan krävas, så att effektiv förvaltning som säkerställer funktion och adaptation för anläggningen över dess livslängd. Uppbörds- och kostnadsfördelningssystem finns så att kostnadstäckning finns för förvaltningen.

4.4 Dialoginspel kring justeringar i lagstiftning

Nedanstående är konkreta dialogexempel på hur några kända brister i befintlig lagstiftning eventuellt skulle kunna hanteras. Inspelen utgår från praktisk kunskap om tillämpningen av befintlig lagstiftning och ska betraktas som utkast till principförslag. Inspelen ges med ödmjukhet för att den noggranna analys och balansering som krävs inför justering i gällande lagstiftning kvarstår. Alternativa möjligheter kan finnas (som inte är beskrivna nedan) och som bör beskrivas och beaktas innan ett förslag tas fram. Eventuella negativa effekter av inspelen är inte analyserade.

4.4.1 Möjlighet att finansiera vattenskyddsceller genom en områdesfördelning av verkliga kostnader

I Göteborg finns behov av skydda befintlig bebyggelse i centralt belägna delar av staden mot höga havsnivåer. Dessa centralt belägna fastigheter är de högst värderade i hela staden - samtidigt som kostnaderna för skydd mot höga havsnivåer är mycket höga. Ägarna till dessa värdefulla fastigheter har ett betydligt större incitament och en större möjlighet att bekosta dyrbara anläggningar än vad som är fallet i områden med låga fastighetsvärden. Därför är en stadsövergripande taxa olämplig.

En lokal fördelning skulle minska risken för att kommunskattekollektivet får subventionera de dyrbaraste fastigheternas skydd. En lokal fördelning kan också utgå från en båtnadsanalys där nytto-kostnadsfördelning utgår från nivåer och

⁷² Hanteringen av vattendrag kan ha flera motstående intressen, exempelvis råvattenförsörjning (vattenkvalitet, säkra magasineringsvolymer) och översvämningssäkring (reglerade flöden och minimera magasinerade volymer under högflödesperiod för att ha marginaler för fördröjningsmagasinering).

⁷³ Dvs drift, underhåll, reinvestering

avstånd från det översvämningshotande vattendraget inom den tänkta skyddande vattenskyddscellen.

Systemet skulle kunna hanteras på ett sätt som påminner om PBL:s regler om gatukostnadsersättningar. Det innebär en områdesvis fördelning av verkliga kostnader där både nytillkommande byggrätter och befintliga fastigheter får bekosta erforderliga anläggningar. Reglerna om gatukostnadsutredning innefattar ett samråds- och utställningsförfarande med möjligheter för de berörda att lämna synpunkter och att överklaga ett beslut. Kostnaderna i detta regelverk ska fördelas enligt ”skälig och rättvis grund” vilket innebär att nytillkommande bebyggelse får ett högre andelstal.

Ett nytt regelverk med samma tankesätt måste dock formuleras på ett sådant sätt att man undviker det oändligt överklagande och förhalande som har gjort att reglerna om gatukostnadsutredningar har visat sig så gott som oanvändbara.

4.4.2 Förändringar i ledningsrättslagen

Denna lag ger möjlighet för en ledningshavare (VA, el, opto etcetera) att förlägga och säkerställa sin rätt att bibehålla ledningar på kvartersmark. En ledningsrätt ger en rättighet till ledningshavaren (exempelvis Göteborg Energi eller kommunen), vilket skiljer sig från ett servitut som ger en rättighet till en fastighetsägare. Ersättning för intrång med mera behandlas i en lantmäteriförrättning.

Normalt sett etableras ledningsrätt i form av överenskommelser mellan parterna som befästs genom ett beslut av lantmäteriet. Eventuella tvistiga situationer kan överklagas till domstol. Regelverket är väl etablerat och fungerar väl i praktiken.

Men – ledningsrättslagen omfattar endast underjordiska ledningar. Om lagen justeras kan en möjlighet finnas att även hantera vissa översvämningsåtgärder ovan jord som exempelvis diken, skyfallsleder, skyfallsytor eller vallar.

4.4.3 Förändringar i Anläggningslagen⁷⁴

Ibland behöver ytor samutnyttjas och konstrueras för dubbla användningsområden, så kallad multifunktionalitet, exempelvis skyfallsytor i en trädgård, parkeringshus och parkeringsgarage med flera. Det är troligt att det blir vanligare i framtiden att parkeringsutrymmen under byggnader även ska kunna fungera som fördröjningsmagasin och vattenfyllas vid skyfall.

Anläggningslagens regelverk är anpassat för att flera fastigheter delar en anläggning för *samma* syfte (exempelvis ett gemensamt parkeringsgarage). När det gäller översvämningsåtgärder behöver flera parter dela på ett utrymme med *olika* syften (exempelvis ett parkeringsgarage som också får fungera som översvämningsmagasin då och då). Det är oklart om anläggningslagen idag medger detta och en ändring alternativt ett förtydligande behövs.

Med dagens tillämpning av anläggningslagen kan en gemensamhetsanläggning (GA) användas endast för samverkan mellan två fastigheter. För en översvämningsåtgärd kan kopplingen till en kommunägd fastighet bli långsökt. Istället för att kommunens fastighet blir delägare i GA en bör lagstiftningen justeras så att kommunen som juridisk person ska kunna bli delägare i en GA.

4.4.4 Markåtkomst. Rätt till tillfälliga arbetsområden

Med stöd av PBL finns idag ett fungerande system som ger kommunen möjlighet att lösa in mark som planlagts som allmän plats.

⁷⁴ Anläggningslagen reglerar bestämmelser som rör gemensamhetsanläggningar.

PBL:s regler om inlösen om mark har dock en allvarlig brist som bör avhjälpas: den ger idag inga möjligheter att ge en tillfällig nyttjanderätt till intilliggande mark som tillfälligt behöver nyttjas under byggtiden. Den bristen gör att det kan vara omöjligt att bygga erforderlig översvämningsåtgärd.

Det bör också förtydligas att anläggningar till skydd mot översvämning ska planläggas som allmän plats (inte som teknisk anläggning på kvartersmark). Detta har stor betydelse ur ersättningssynpunkt.

En frågeställning som behöver belysas ytterligare är kopplingen till miljöbalken och hur rådighet och inlösenregler till mark som inte ägs av kommunen hanteras i de fall miljödömd (vattendömd) behövs.

5 KONKRETISERING UTIFRÅN NATIONELLA EXPERTRÅDETS FÖRSLAG

I augusti 2018 tillsatte regeringen det Nationella expertrådet för klimatanpassning med uppgift att utvärdera arbetet med klimatanpassning i Sverige och ge förslag på fortsatt arbete. Huvudbudskap i den första rapporten⁷⁵ som presenterades i februari 2022 var bland annat följande:

- Krafttag behövs för att gå från planering till genomförande av klimatanpassningsåtgärder.
- Arbetet med att minska klimatpåverkan och anpassa samhället till ett klimat i förändring behöver samordnas.
- Nuvarande ansvarsfördelning, organisering, och styrmedel räcker inte till för att nödvändiga anpassningsåtgärder kommer till stånd.
- Åtgärder kan inte skjutas på framtiden.
- Klimatanpassning behöver göras med ett helhetsgrepp över geografiska och administrativa gränser och samverkan behöver stärkas.
- Expertrådet föreslår ett antal prioriterade åtgärder för att kunna genomföra konkreta anpassningsåtgärder.

Flertalet av de förslag som Nationella expertrådet har tagit fram och som redovisas i rapporten delas av Göteborgs Stad som samtidigt ser behov av att konkretisera förslagen. Göteborgs Stad önskar också ges möjlighet att delta i det fortsatta arbetet och bidra med exempel och med kommunalt perspektiv när förslag och lösningar utarbetas och analyseras.

För att kunna öka fokus på genomförande krävs förändrade förutsättningar bland annat med avseende på ansvar, mandat och rådighet samt finansiering. Det nationella expertrådet har flera principiella förslag som rör dessa frågor på ett övergripande plan. Göteborgs Stad har i detta dokument utvecklat och förtydligat de frågeställningar som nationella expertrådet berört ur ett kommunalt perspektiv.

- **Tydliggör effektivare ansvarsfördelning**
 - I nuläget finns det ett tydligt fastighetsägaransvar men det behövs ett funktionellt ansvar som möjliggör översvämningssåtgärder. Ett funktionellt ansvar bör kopplas till den skalnivå där det är möjligt och rimligt att genomföra åtgärder. Det funktionella ansvaret ska vara långsiktigt och omfatta befogenheter och resurser som möjliggör planering, genomförande och förvaltning så att adekvata resultat kan uppnås och vidmakthållas över tid.
 - Det funktionella ansvaret för respektive skalnivå kan sammanfattas som ett huvudmannaskap. För att skapa incitament för genomförande av åtgärder bör den part som äger den primära risken också vara den som är huvudman.

⁷⁵ Se [1-klimatråd22].

- Ett förslag som det Nationella expertrådet lagt fram är att kommunerna bör ges ett så kallat samordningsansvar. Om detta skall aktualiseras är det viktigt att tydliggöra vad samordningsansvaret innebär och hur det i så fall är kopplat till de ansvar, mandat, verktyg och resurser som krävs för att kunna uppnå adekvata resultat. Idag saknas bland annat ett uppbördssystem för att kunna finansiera ett sådant ansvar.
- **Säkerställ finansiering**
 - En palett av kostnadsfördelnings-/uppbördssystem behöver tas fram för att kunna finansiera genomförandet och förvaltning av olika typer av åtgärder på olika skalnivåer som ger nytta för olika aktörer. Principen bör vara att de parter som får nytta av översvämningsåtgärder ska bidra i att finansiera både genomförandet och förvaltningen. Idag finns det otillräckliga finansieringsmöjligheter.
 - Det går idag som kommun inte att förlita sig på statliga bidrag som ges till olika projekt och där konkurrensen om bidragen är stor. Behovet av en förutsägbar och kontinuerlig finansiering är avgörande för att kunna genomföra och förvalta långsiktigt funktionella åtgärder över hela anläggningslivscykeln.
- **Utveckla lagstiftningen**
 - Se över lagstiftningen som styr klimatanpassningen med syfte att skapa förutsättningar för en mer effektiv och långsiktig klimatanpassning av den bebyggda miljön.

5.1 Återkoppling avseende förslag i expertrådets rapport

I nedanstående kapitel lyfts flera av de förslag som Nationella expertrådet lyft fram i sin rapport i det fortsatta arbete som berör det kommunala arbetet med klimatanpassning. Göteborgs stad ger i följande kapitel sin syn på de olika förslagen.

5.1.1 Ändringar i plan och bygglagen⁷⁶

Expertrådet har noterat att det finns behov av att ytterligare komplettera PBL så att samtliga klimatrelaterade risker lämpliga att beakta i en översiktsplan omfattas av 3 kap. 5 §.

Göteborgs stad anser att om paragrafen som anger att kommunerna i översiktsplanen ska ge sin syn på risken för skador på den byggda miljön till följd av översvämmning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra skall få betydelse behöver även möjligheter tillskapas för att genomföra åtgärder. Paragrafen bör kompletteras eller utvecklas få den idag är uddlös avseende att få till stånd åtgärder för den byggda miljön.

⁷⁶ Sid 637 i Nationella expertrådets rapport och kapitel 17.1 Ändringar i plan- och bygglagen

5.1.2 Finansiering av vissa åtgärder för anpassning till ett förändrat⁷⁷ klimat

Expertrådet noterar att finansiering av klimatanpassningsåtgärder är en nyckelfråga för flera aktörer. För aktörer på den lokala och regionala skalan finns behov olika typer av förutsägbara finansieringslösningar. Expertrådet föreslår därför att regeringen inför ett ”Klimatanpassningskliv” liknande det ”Klimatkliv” som finns som investeringsstöd för lokala och regionala utsläppsminskande åtgärder. Stödet bör, på samma sätt som för Klimatklivet, kunna sökas av alla utom privatpersoner.

Göteborgs stad anser att finansieringen är en nyckelfråga och att en kontinuerlig och förutsägbar finansiering är nödvändig. Statliga stöd som ansöks är därför inte tillräckligt utan de som får nytta av åtgärderna behöver kunna vara med på olika sätt och betala. Huvudprincipen idag är att kostnaderna för skydd av egendom ligger på egendomens ägare. Ansvaret för att förebygga och återställa skador på grund av extrema väderhändelser skiljer sig därmed enligt regeringen inte från ansvaret för annan riskhantering i samhället. Därför anser också staden att det är rimligt att egendomens ägare är med och bekostar de åtgärder de får nytta av. Statliga stöd som ”Klimatanpassningskliv” kan ses som ett komplement men ej som en ersättning för ett skäligt och funktionellt konstnadsfördelnings-/uppördssystem.

5.1.3 Tydliggjorda nationella klimatanpassningsmål⁷⁸

Expertrådet anser att den kommande nationella strategin bör i sin målformulering tydligt peka ut att ”Det nationella målet för klimatanpassning ska beaktas i politik, strategier och planering på olika administrativa nivåer och integreras i ordinarie verksamheter och ansvarsområden”. På så vis tydliggörs förväntningarna på att klimatanpassning ska inkluderas på alla samhällsnivåer i målformuleringen.

Eftersom förväntningarna på detta sätt skärps behöver även finansieringsverktygen för klimatanpassning tydliggöras.

Dessutom anser expertrådet att en kompletterande skrivning bör göras i strategin kring att ”Ansvaret för samhällets klimatanpassning åligger såväl offentliga som privata aktörer” för att undvika otydligheter kring privata aktörers roll såsom exempelvis fastighetsägare. ”Vid betydande risker åligger det ansvarig part att vidta förebyggande anpassningsåtgärder”.

Göteborgs stad anser att det är viktigt att det påvisas tydligt ansvaret på olika skalnivåer, se kapitel 2. Idag finns en stor förväntan på kommunen, både från nationellt håll och från privata aktörer, att det är kommunen som skall genomföra och förvalta klimatanpassningsåtgärder, vilket med dagens förutsättningar är ett omöjligt och orimligt uppdrag.

5.1.4 Behov av kunskapsuppbyggnad, nationellt planeringsunderlag samt vägledningar och riktlinjer för riskbedömning⁷⁹

Det finns behov av en samsyn kring hur man, med utgångspunkt från osäkerheten i klimatinformationen, ska dimensionera för framtiden. Expertrådets rekommenderar att åtgärder bör vara robusta, det vill säga ta höjd för de osäkerheter som finns i den framtida klimatförändringen istället för att utgå från en given situation i

⁷⁷ Sid 644 i Nationella expertrådets rapport och kapitel 17.9 Finansiering av vissa åtgärder för anpassning till ett förändrat klimat

⁷⁸ Sid 653 i Nationella expertrådets rapport och kapitel under kap 18.3 och förslag 1.1

⁷⁹ Sid 660 i Nationella expertrådets rapport och kapitel under kap 18.3 och förslag 4.1

planeringsssammanhang. Rådet utgår från principen att vilket spann av osäkerheter som en åtgärd dimensioneras för i ett specifikt fall beror på konsekvensen av händelsen. Hållbara beslut behöver baseras på lokala riskanalyser, men det krävs utökat stöd av regionala och nationella myndigheter kring hur beslut, baserade på lokala förhållanden, behöver ta hänsyn till att klimatet förändras. Expertrådet rekommenderar således tydliga nationella rådgivande riktlinjer för hur dessa dimensionerande värden tas fram i syfte att bidra till enhetliga och transparenta beslut. Sådana rådgivande riktlinjer behöver utgå från en robust hantering av ett spann av möjliga förändringar av klimatet i relevant tidsperspektiv, där accepterad osäkerhetsnivå bestäms av ansvariga beslutsfattares uppskattningar av konsekvenser av händelser.

Goteborgs stad ser ett stort behov av tydliga rådgivande riktlinjer, kunskaps- och processtöd men ser det som viktigt att lokala förutsättningar beaktas vid beslutsfattande, se t ex kapitel 3.1 Dimensionerande risk – riskacceptans.

5.1.5 Tydliggör ansvar för genomförande av klimatanpassningsåtgärder⁸⁰

I den nationella strategin från 2018 fastslås regeringens syn på ansvaret för genomförandet av klimatanpassningsåtgärder. Mer specifikt noteras att **”Huvudprincipen är att kostnaden för skydd av egendom ligger på egendomens ägare. Ansvaret för att förebygga och återställa skador på grund av extrema väderhändelser skiljer sig inte från ansvaret för annan riskhantering i samhället. Därmed skapas incitament att undvika exploatering på riskfyllda områden och att vidta lämpliga skyddsåtgärder”**.

Expertrådet delar regeringens bedömning att ansvaret och kostnaden behöver ses utifrån ett ägarperspektiv. Expertrådet ser samtidigt att det idag finns stora osäkerheter bland de aktörer som behöver genomföra klimatanpassningsåtgärder just med tanke på frågan om ansvar, skyldigheter och finansiering vilket tvärt emot den uttryckta intentionen inte skapar tydliga incitament att agera, vare sig när det gäller att undvika byggande i riskområden eller för ansvariga aktörer att vidta lämpliga skyddsåtgärder.

Expertrådet anser att det krävs ett tydliggörande att finansiering av klimatanpassningsåtgärder som exempelvis syftar till att möjliggöra helt ny bebyggelse helt och hållet ska läggas på exploatören, för att därmed skapa tydliga incitament för en klok stadsutveckling. Detta är angeläget med tanke på trenderna i dagens stadsutveckling som riktar fokus på vattennära nybyggnation.

Goteborgs stad anser att det blir problematiskt att lägga kostnaderna för att klimatanpassa ny exploatering läggs helt och hållet på exploatörer. Detta riskerar till att leda till suboptimeringar av nya områden då de bara kommer att skydda sina egna fastigheter och inte strukturen och de allmänna nyttor som finns i och omkring området. Här krävs en samverkan mellan exploatörer och kommuner för att få till långsiktigt funktionella lösningar som skapar en robust stad. Dock anser kommunen det är av största vikt att exploateringen är med och bekostar de åtgärder de får nytta av.

Expertrådet föreslår även ett delat och höjt skadeståndsansvar från 10 till 25 år för kommuner och byggprojektörer. I nuläget ligger skadeståndsansvaret enbart på kommunen. Ett delat ansvar skulle skapa ett tydligt incitament att vidta nödvändiga förebyggande åtgärder. I dagsläget gäller ansvarsprincipen vilken tydligt pekar på fastighetsägarnas ansvar att skydda den egna fastigheten. Samtidigt har de ingen

⁸⁰ Sid 663-664 i Nationella expertrådets rapport och kapitel under kap 18.3 och förslag 6.2

formell skyldighet att klimatanpassa sin egendom. Här menar expertrådet att de nationella förväntningarna på att såväl offentliga som privata aktörer på olika samhällsnivåer måste agera för att minska den egna sårbarheten behöver tydliggöras.

Staden tycker det är bra att ansvaret tydliggörs och kommuniceras tydligare och att förslaget och dess tillämpning/ansvarsfördelning konkretiseras.

Många former av klimatanpassningsåtgärder kräver samordning. Detta har påvisats i flera sammanhang. Det kan vara direkt olämpligt att exempelvis enskilda fastighetsägare vidtar skyddsinsatser exempelvis i kustzonen eller uppströms i vattendrag på ett sätt som flyttar risken till grannar/grannområden. Okoordinerade insatser kan medföra missanpassning och att risken ökar. Här föreslår expertrådet att kommunerna ges ett samordningsansvar för klimatanpassning av den byggda miljön inom kommunens gränser som berör både kommunen och andra fastighetsägare. Detta betyder inte att det är kommunernas uppgift att vidta och finansiera åtgärder som skyddar privata fastigheter men att kommunen har en viktig roll när det gäller kunskapsförmedling och samordning. Med ett sådant samordningsansvar följer att etablerade principer för finansiering träder in så att staten ersätter kommunerna. I detta sammanhang är också behovet av stärkta finansiella styrmedel central.

Göteborgs stad anser att med ett samordningsansvar behöver ett tydligt huvudmannaskap finnas som följer de skalnivåer på åtgärder som identifierats för att säkerställa den långsiktiga funktionaliteten. Dessutom för att säkerställa rätt kvalitet/kravnivå på åtgärden och ett långsiktigt förvalterskap, se kapitel 3.1 och vidare kapitel 4.

5.1.6 Stärk finansiella incitament för genomförande av klimatanpassningsåtgärder⁸¹

Expertrådet menar att olika former av ekonomiska insatser krävs för att öka takten i klimatanpassningen. Etablerade finansieringsprinciper bör följas, kopplat till att Expertrådets förslag om nationella krav kring stärkt kommunalt arbete leder till ökade kostnader för landets kommuner. Expertrådet menar att en sådan ekonomisk kompensation till kommuner för det viktiga klimatanpassningsarbete som behöver ske kring analyser av risker och sårbarhet, utvecklandet av lokala anpassningsmål och planer för genomförandet och uppföljning – är avgörande för att nödvändiga krafttag som behövs inom klimatanpassningsarbetet ska komma till stånd. Även om kommunerna redan har ett ansvar via PBL är de nya uppgifterna som föreslås i tidigare avsnitt av en sådan omfattning att en ekonomisk kompensation inte kan undvikas.

En sådan stärkt finansiering gynnar dels de kommuner som påbörjar sitt klimatanpassningsarbete inom specifika delområden men inte haft möjlighet att ta ett bredare grepp på frågan om klimatsårbarhet och anpassning, dels de kommuner som hittills inte tagit sig an frågan om klimatanpassning i lika stor utsträckning. De senare ges med ett sådant förslag möjlighet att initiera sitt klimatanpassningsarbete. Det är av stor betydelse för samhällets anpassningsförmåga att de ekonomiska förutsättningarna för landets kommuner att ta sig an klimatanpassningsfrågorna stärks.

Göteborgs stad anser att statlig finansiering för analys och planering är viktigt men att detta jämfört med kostnaderna för att genomföra och förvalta åtgärder är en mycket liten del av totalkostnaden.

⁸¹ Sid 665-666 i Nationella expertrådets rapport och kapitel under kap 18.3 och förslag 6.3

Expertrådet föreslår även att nya samfinansieringslösningar mellan offentliga och privata aktörer utreds, i syfte att möjliggöra anpassningsåtgärder i, och till skydd av, befintlig bebyggelse där såväl enskilda som allmänna intressen gynnas av insatserna. Här ingår även möjligheten till samfinansiering av storskaliga anpassningslösningar. Vikten av – men samtidigt svårigheten – att i nuläget finansiera och samordna sådana lösningar är idag ett stort hinder för klimatanpassningsarbetet i landets kommuner. Nyligen har flera relevanta alternativ för sådana finansieringslösningar skisserats med fokus på kustperspektiv. Riktade statliga emissioner av gröna obligationer mot storskaliga projekt inom klimatanpassning där staten förväntas få en roll som delfinansiär kan vara en viktig del i detta.

Göteborgs stad anser att staten behöver ta ansvaret och fortsätta utreda olika finansieringslösningar samt säkerställa de förändrade förutsättningar som behövs för att skapa funktionella finansieringsmodeller så att de offentliga parterna kan finansiera sina ansvar.

Med grund i pågående anpassningsarbete behöver statliga medel kunna nyttjas för delfinansiering av insatser/anpassningsåtgärder i befintlig miljö som uppfyller de nationella målen för klimatanpassning. Med tanke på den utpekade ansvarsfördelningen föreslår expertrådet principer för medfinansiering där stat, kommun och privata aktörer förväntas bidra för sådana åtgärder som gynnar såväl enskilda som allmänna intressen. Här kan inspiration hämtas från det danska arbetet med gemensamhetsavtal. För att nya finansieringslösningar ska kunna komma i fråga på svensk mark kan det, med avseende på likställighetsprincipen, krävas att kommunallagen ses över.

Göteborgs stad anser att det är viktigt att kommunallagen och vad som ingår i den kommunala kompetensen tydliggörs.

En utredning tillsätts i syfte att se över lagstiftning och regelverk som styr klimatanpassningen för att skapa förutsättningar för att underlätta genomförandet av anpassningsåtgärder i olika sektorer. Här ingår kartläggning av möjliga synergier och målkonflikter mellan lagrum och hur lagrum kan samverka. Klargöranden behövs kring vilka lagändringar som krävs för att möjliggöra ökad klimatanpassning. Även vägledning för hur lagarna ska tillämpas behöver ses över i detta avseende.

Göteborgs stad anser att det är av största vikt att en utredning tillsätts. I en sådan utredning ser staden ett stort behov av att kommuner är med i utredningen för att visa på behovet av förändrade förutsättningar för kommuner skall kunna arbeta mer effektivt med klimatanpassningsåtgärder. Göteborg stad är gärna med och bidrar ur ett storstadsperspektiv och ur ett kommunalt perspektiv som en kommun med stora utmaningar.

6 REFERENSER O BAKGRUNDSINFORMATION

Nedan listas de dokument som refereras i dokumentet eller som använts som bakgrundsinformation.

- [1-klimatråd22] Nationella klimatanpassningsrådet, ”Första rapporten från Nationella expertrådet för klimatanpassning, 2022”
- [2-Boverket1] https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/lansstyrelsens-tillsyn/tillsynsvagledning_naturolyckor/tillsynsvagledning-oversvamping/stod-till-lansstyrelsen-vid-riskbedomning/utgangspunkter/
(Läst 20220919)
- [3-LstGävle] Länsstyrelsen Gävleborg, ”Utredningar av skyfall och översvämningar i Gävleborgs län, augusti 2021”
- [4-TTÖP] Göteborgs Stad, ”Översiktsplan för Göteborg – Tematiskt tillägg för översvämningsrisker”, antagen av kommunfullmäktige 2019-04-25
- [5-Boverket2] Sweco för Boverket, ”Hinder och möjligheter vid klimatanpassning för den byggda miljön” 2020
- [6-Delphi] Delphis, ”Klimatanpassning – Urval av tillämplig lagstiftning till stöd för myndigheter och kommuner från 2021”
- [7-SBUF] Svenska Byggbranschens Utvecklingsfond, SBUF, ”Översvämningsanpassat Byggande”, 2020
- [8-Skåne1] Cowi för Regional kustsamverkan Skåne/Halland, ”Finansieringsmodeller för klimatanpassningsåtgärder”, 2020
- [9-Skåne2] Cowi för Regional kustsamverkan Skåne/Halland, ”Kommunala avgifter och klimatanpassning”, 2020
- [10-Boverket3] Boverket, ”Klimatanpassning – kostnader och finansiering”, 2021
- [11-Boverket4] Sweco för Boverket, ”Sammanställning av myndigheters arbete med klimatanpassning”, 2020
- [12-Vesterlins] Vesterlins, ”Gemensamhetsanläggningar för klimatanpassningsåtgärder”
- [13-NVV] <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatanpassning/>
(Läst 20221010)
- [14-HVkydd] Göteborgs Stads trafikkontor, ”Utbyggnadsplan Högvattenskydd för sträckan Älvsborgsbron – Maricholmsbron”, 2020-06-01 version 1.
- [15-Malmö] Malmö stads strategi för kustskydd etc, se bl a: <https://storymaps.arcgis.com/collections/17aa1179d3634c5fae21a9e1180365cb?item=1> [storymaps.arcgis.com] (Läst 2022-10-31)

- [16-Boverket5] Boverket, "Tillsynsvägledning avseende översvämningsrisker", februari 2018
- [17-DN1] Dagens Nyheter, "Klimatkrisen slår mot husmarknaden: "Vissa objekt kan sjunka kraftigt i värde", Fre 18 nov 2022
- [18-Urbaf] Mistra Urban futures, "Frihamnen i ett förändrat klimat Klimatanpassningsstrategiers påverkan på hållbar utveckling", 2011
- [19-SvD] Skånes kustkommuner i Svenska Dagbladet "Kraftsamla för att möta stigande havsnivåer", 2022-12-12 (Läst 2022-12-13)
- [20-KoV] Kretslopp o vatten, Göteborgs stad, "Fördjupning av typlösningar för skyfallsanläggningar", Juni 2020.
- [21-FinÖrisk] Fastighetskontoret, Göteborgs stad, "Högvattenskydd. PM över finansieringsmodeller", 2022

7 BILAGA A: FÖRDJUPNING, RAMVERK FÖR ÖVERSVÄMNINGSÅTGÄRDER

I denna bilaga fördjupas de skalnivåer som introduceras i kapitel 2.

7.1 Skalnivå Fastighet

En fastighetutbredning betraktas i detta dokument som den minsta geografiska skalnivån för planering av översvämningsåtgärder. Fastighetsägaren har ett långtgående ansvar och full rådighet att inom aktuell lagstiftning genomföra åtgärder för skydd av sin fastighet mot översvämningsrisk. Fastighetsägaren kan också välja att acceptera risken och besluta att inte genomföra några åtgärder på sin fastighet. En fastighetsutbredning är juridiskt fastslagen.

Intressenter på fastighetsägarnivån, utöver fastighetsägaren, är verksamhetsansvariga eller invånare som vistas eller verkar i fastigheten eller dess närhet och som påverkas både av översvämningsrisken och av uppförandet av eventuella skydd. Intressenterna kan också betraktas både som riskägare genom verksamhetsansvar och nyttotagare genom att vara användare av fastighetens olika funktioner.

Aktuella åtgärder för skydd av en fastighet kan vara allt från mindre temporära åtgärder⁸², avsedda att aktiveras vid förhöjd översvämningsrisk för att stärka skydd av kritiska delar, eller större permanenta objektskydd som skyddar väsentliga delar av fastigheten. Skydd kan vara både omfattande fysiska skydd och åtgärder för att säkerställa att fastighetens kritiska funktioner kan upprätthållas i en översvämningsituation⁸³.

Objektskydd medför ofta fysiska barriärer som ger minskad framkomlighet⁸⁴ och försämrar stadsbilden genom negativ påverkan på siktlinjer och kommunikation⁸⁵. Permanenta objektskydd kan vara samhällsekonomiskt lönsamt för samhällskritiska objekt, exempelvis sådana som är placerade i lågpunkter, men är i praktiken ofta svårt att genomföra i en tät bebyggelse som Göteborg⁸⁶.

En fastighet som är lokaliserad i de nedre delarna av ett avrinningsområde kan bli konsekvensutsatt av skyfallsavrinning från högre liggande fastigheter. Ett objektskydd kan då medföra att översvämningsproblematik exporteras till omkringliggande fastigheter med tillhörande skadeansvarsproblematik⁸⁷.

⁸² Även mindre åtgärder för att minimera konsekvenser t ex på personer, fastighet och verksamhet vid översvämningsrisk innefattas i temporära åtgärder.

⁸³ Exempelvis kommunikation, tillgänglighet, evakueringsvägar, el-försörjning etc

⁸⁴ I framkomlighet innefattas här även tillgänglighet till entréer etc för olika grupper.

⁸⁵ Dessutom finns det krav vid exploatering att det skall finnas framkomlighet till fastigheten även vid extremt väder. Detta krav är motstående mot att uppföra objektskydd som stoppar både vattenflöden och fordon i marknivå.

⁸⁶ Objektskydd kan på grund av rådighetsfrågor etc i många lägen vara enda möjligheten att åstadkomma ett skydd.

⁸⁷ Om en översvämningsåtgärd som genomförs för skydd av fastighet A medför att översvämningsproblematiken för fastighet B ökar så kan fastighetsägare A bli ansvarig. Se vidare Jordabalken.

En fastighet som är lokaliserad i de övre delarna av ett avrinningsområde, som inte i sig är översvämningsdrabbad, kan om den upplåts för fördröjningsmagasin eller liknande åtgärder minska nedströms risker för negativa konsekvenser av skyfall.

Enligt resonemanget ovan är det i det generella fallet därför olämpligt att försöka hantera översvämningsrisker med större permanenta objektskydd lokalt på fastighetsnivån. Detta då omkringliggande, uppströms och nedströms liggande fastigheter måste beaktas.

För hantering av skyfallsproblematiken bör ett mer ut-zoomat systemperspektiv tillämpas - som beaktar de kopplade åtgärder som krävs för att kontrollera vattnets väg med hanterbar risk. Planering och organisation för skyfallssäkring föreslås därför i det generella fallet utgå från skalnivå avrinningsområde.

7.2 Skalnivå Avrinningsområde

Ett avrinningsområde utgörs av det geografiska område där all nederbörd avvattnas till slutrecipient⁸⁸ via ett vattendrag⁸⁹, exempelvis Göta älv eller havet. Ett avrinningsområde har en naturgiven utbredning och avgränsas av topografiska höjdlinjer (vattendelare)⁹⁰.

Utöver de intressenter/nyttotagare som tidigare nämnts på fastighetsägarnivån tillkommer på avrinningsnivån intressen kopplat till områdets funktioner, värden och samhällets verksamheter⁹¹. I Göteborg finns även statliga riksintressen för Kommunikation, Friluftsliv, Kulturmiljövård, Naturvård.

Negativa konsekvenser av ett skyfall uppstår om nederbörden koncentreras så att vattendjup eller flödes hastighet medför risk för skada på exempelvis infrastruktur, fastigheter, människor eller framkomlighet.

Principiellt kan negativa konsekvenser av skyfall minimeras om nederbörden inom avrinningsområdet samlas eller fördröjs på ett kontrollerat sätt - på avsedda skyfallsytor - och att avrinningen koncentreras till etablerade skyfallsleder som har en kontrollerad kapacitet att leda avrinningen till havet utan översvämningar som medför skada.

På samma sätt kan konsekvenser av höga nivåer eller höga flöden i vattendrag minimeras om vattendraget har reglermöjligheter så att avrinningen till havet kan styras på ett sådant sätt att oönskad översvämning undviks utefter vattendragets sträckning⁹².

I Göteborg finns strukturplaner för skyfall som föreslår sådan principutformning för hantering av översvämningsrisker utifrån de olika avrinningsområdena i staden, se nedan.

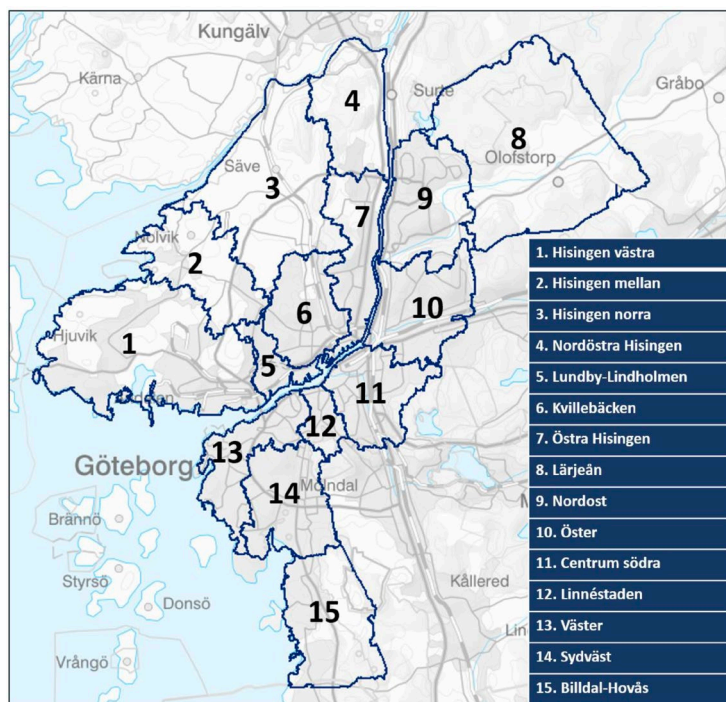
⁸⁸ Slutrecipient är en recipient/mottagare med principiellt oändlig kapacitet. I Gbg har Göta älv samt havet definierats som slutrecipient. (Övriga recipienter mynnar i havet eller Göta älv).

⁸⁹ Eller på markytan eller via underjordisk anläggning såsom kulvert e d.

⁹⁰ I vissa fall kan ledningsnät, kulvertar etc användas för att skapa tekniska kopplingar mellan avrinningsområden som medför att förutsättningarna förändras utöver vad som är naturgivet.

⁹¹ Både offentliga verksamheter och näringslivet.

⁹² Ett sådant samarbete finns exempelvis mellan kommunerna Göteborg, Mölndal och Härryda för att gemensamt styra Mölndalsåns vattensystem.



Figur 3. Översikt över Göteborgs Stads avrinningsområden och strukturplaner för skyfall

I strukturplanemetodiken används de tre anläggningstyperna a) **skyfallsleder** (jfr vattnets väg till slutrecipient), b) **styrningar** för att via höjdsättning kontrollera avrinningen samt c) **skyfallsytor** för fördröjningsmagasinering (för begränsning av toppflöde nedströms). De tre anläggningstyperna kombineras till åtgärdskedjor i de fall där beroenden finns i dimensionering⁹³ och utbyggnadsordning inom åtgärdskedjan. Detta är en enkel och kraftfull systematik som likväl innebär praktiska utmaningar för att etablera och förvalta för att bibehålla kravställd funktion. Metodiken beskrivs i detalj i Kretslopp och vattens metodbeskrivning⁹⁴ och typexempel på hur de olika anläggningarna kan realiseras finns i [20-KoV].

Tillämpningen av metodiken illustreras med ett exempel nedan, se 7.2.1.

Utan en tydlig roll- och ansvarsfördelning för etablering av skyfallsåtgärder i enlighet med strukturplanemetodiken återstår möjligheten att inom detaljplanearbetet tillämpa lokala lösningar som objektskydd eller LOD (lokalt omhändertagande av dagvatten), alternativt att (om)lokalisera skyddsvärda objekt eller riskutsatt verksamhet till område utan översvämningsrisk⁹⁵.

Det krävs förvaltningsövergripande metoder och arbetssätt för att säkerställa den partssamordning och de åtgärder som krävs för att värdesäkra exploateringar och befintlig bebyggelse mot skyfallsrisker. För att stadens förvaltningar och bolag ska ha full rådighet över skyfallsanläggningarna krävs också att de placeras på en

⁹³ Vid dimensionering kan exempelvis en kravfördelning göras mellan volymer i fördröjningsmagasinering och flödeskapacitet i skyfallsleder för att optimera kostnadseffektivitet och genomförbarhet efter lokala förutsättningar.

⁹⁴ Kretslopp och vattens "Strukturplan för hantering av översvämningsrisker", Uppdatering januari 2021.

⁹⁵ exempelvis flytta förskolor från lokaler i översvämningshotade lågpunkter.

kommunalägd fastighet⁹⁶. Då ett stort antal fastigheter i centrala lägen ägs av privata och kommersiella parter är partssamordning med dessa en förutsättning.

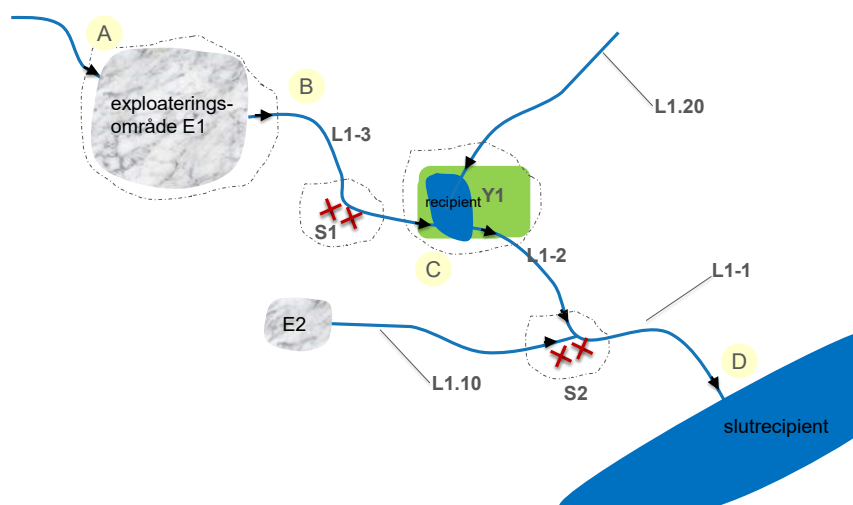
Privata fastighetsägares aktiva medverkan krävs för att etablera de strukturerande lösningar som krävs för att skydda Göteborg mot översvämningar.

Inom avrinningsområden med gränslinje mot Göta älv⁹⁷ eller havet finns också lågt liggande områden med högvattenproblematik som kräver särskild hantering. Detta hanteras genom högvattenskydd⁹⁸ utefter gränslinjen som segmenteras i vattenskyddsceller, vilket beskrivs efter exemplet.

7.2.1 Exempel på tillämpning av strukturplanemetodik.

Detta avsnitt är ett fristående principexempel på en stegvis tillämpning av strukturplanemetodiken. I exemplet tydliggörs hur frågeställningar kopplat till ett exploateringsområde kan medföra planering av skyfallsåtgärder utanför det aktuella exploateringsområdet. Exemplet åskådliggör också hur dimensioneringen av en hel åtgärdskedja behöver balanseras och genomföras tidsenligt för att säkerställa stegvis riskreduktion. Detta då vissa enskilda åtgärder per se är riskreducerande medan andra åtgärder enbart flyttar risk - som då behöver hanteras på annan plats - planeringen och genomförandet behöver därför koordineras och omfatta minst en hel åtgärdskedja.

Hur strukturplanemetodiken kan stödja styra planeringen exempelvis inför en exploatering kan tydliggöras med nedanstående bild och efterföljande resonemang. Resonemanget i fyra steg (A, B, C, D) beskriver principiellt avvägningar/beslut för att hantera den åtgärdskedja som utgörs av skyfallsanläggningarna från A-D utefter skyfallsleden L1:



Figur 4. *Principexempel på åtgärdskedja med skyfallsanläggningar att beakta vid en tänkt planerad exploatering⁹⁹.*

⁹⁶ Även om relevant rådighet över privat fastighet kan tillskapas genom avtal, servitut eller liknande för skyfallsanläggningens etablering och förvaltning är det komplicerande att investera i anläggning på annans mark. Notera att alla anläggningar inom en åtgärdskedja behöver placeras på kommunal mark för att säkerställa dimensionering och långsiktig funktion.

⁹⁷ Eg Göta älv samt dess anslutande vattendrag

⁹⁸ med tillhörande styrbara skyfallsöppningar och tekniska åtgärder som pumpning.

⁹⁹ Exempel hämtat ur "Koncept för förbättrad stadsplanering med strukturplaner för skyfallssäkring", Ulf Moback och Kristian. Johansson, Stadsbyggnadskontoret 2017

A. Exploateringsområdets vattenbalans – LOD eller skyfallsåtgärder?

Första frågeställningen är om LOD (principen för lokalt omhändertagande av dagvatten) kan tillämpas och är tillräcklig för att hantera exploateringsområdets vattenbalans.

Om exploateringsområdets (E1) vattenbalans (volym och toppflöden) kan hållas oförändrad efter exploateringen t ex genom att LOD kan tillämpas även för skyfall krävs inga åtgärder utanför exploateringsområdet.

I annat fall, om exploateringen E1 påverkar flödena ökar nedströms, krävs åtgärder för skyfallssäkring och två huvudalternativ finns; 1) **Åtgärder nedströms genomförs för att klara tillskott** eller 2) **Åtgärder uppströms genomförs för att bibehålla flöden som före exploatering.**

Analysresultat steg A:

I det tänkta exemplet antas avrinning från exploaterade hårdgjorda ytor inom och uppströms E ej försämrade och att åtgärder uppströms ej är realistiska att genomföra. Det antas också att tillämpning av LOD ej ger tillräcklig effekt. Kvarstår är åtgärder nedströms inom åtgärdskedjan:

B. Styrning S1 måste åtgärdas för flödesbidrag från exploatering

Exploateringsområdet ansluts i exemplet till en befintlig skyfallsled (L1-3).

Nästa steg är att säkra kapacitet i L1-3, dvs att skyfallsleden kan hantera tillkommande skyfallsflöden från E1. En förutsättning för allokering av kapacitet är i exemplet att en vall höjs genom att åtgärda styrningen S1. Detta kan planmässigt hanteras enligt följande alternativ; 1) planområdet utökas med området kring S1 och med tillhörande planbestämmelser, 2) ett avtal/servitut upprättas med den part som förvaltar S1 att höja S1 eller 3) krav på etablering av en gemensamhetsanläggning ställs i planen. Ytterligare åtgärd krävs dock för att säkerställa vattnets väg till slutrecipienten, se C):

Kommentar: Resonemanget är principiellt. Att koppla exploateringen av ett område till skyfallsåtgärder nedströms kan kräva andra planinstrument än de som nämnts ovan.

C. Åtgärd av skyfallsyta Y1? – Bedöms orealistiskt i stadsmiljö

En andra åtgärd kan vara att antingen öka kapaciteten för skyfallsytan Y1 (utbredning, djup) för att hålla flödet i L1-2 oberoende av exploateringen eller att genomföra åtgärder som säkrar flödeskapacitet för fortsatt avledning nedströms. På samma sätt som i B) finns olika lösningar att hantera de ökade kraven på Y1. I exemplet antas att exploateringen sker i stadsmiljö och att en utökning av Y1 för att hantera ökade tillflöden är orealistisk genom det omfattande ingrepp i befintlig bebyggelse som i så fall skulle krävas.

Ett alternativ kan istället vara att genomföra kapacitetsökningen i L1-2 genom en separat anläggning för skyfallsavledning under mark (ledning, tunnel, kulvert etc). Det är dock en kostsam lösning som bör undvikas om andra alternativ finns. Alternativet att genomföra fler åtgärder nedströms i befintligt öppet system bedöms här som det mest genomförbara och väljs, se D):

D. Styrning S2 åtgärdas och kapacitet allokeras till slutrecipient.

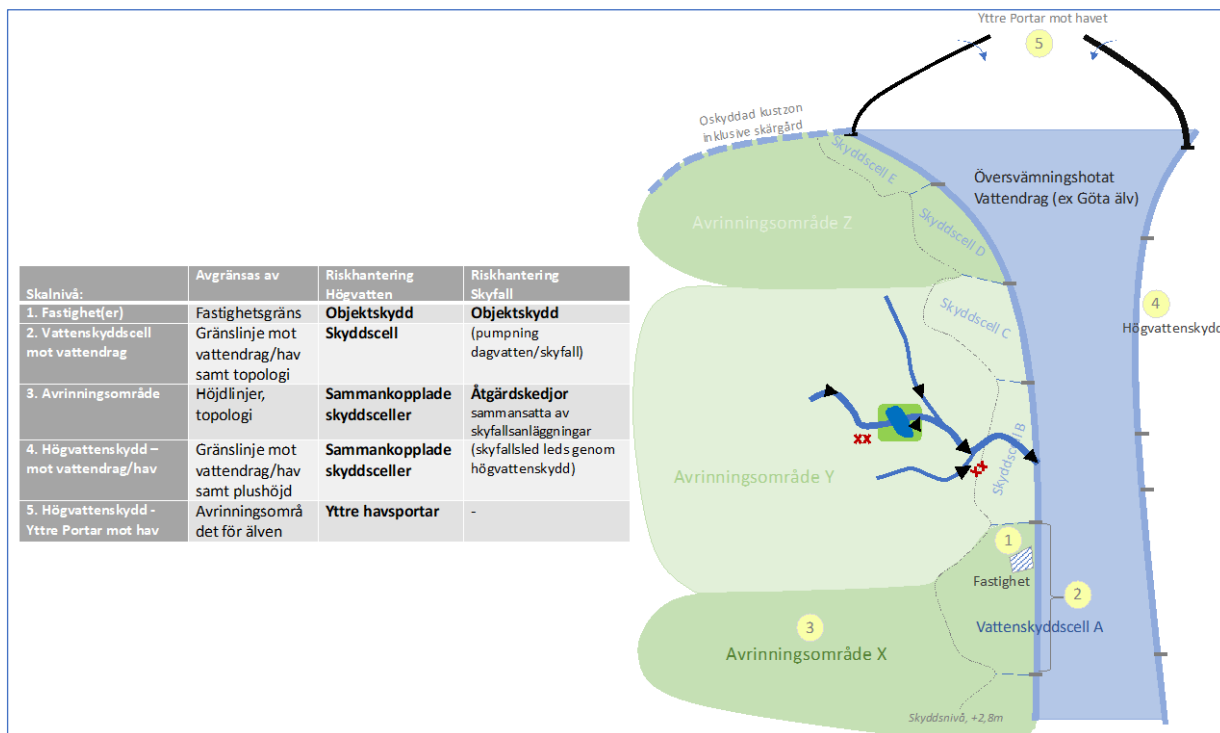
Analogt med i B) åtgärdas styrningen S2. Samtidigt allokeras en del av den (i exemplet tänkta) befintliga lediga kapaciteten i L1-2 och L1-1. Lösningen är nu komplett då avledning av skyfall kan säkerställas till slutrecipient.

Kommentar: Lösningen i exemplet, som innefattar allokering av ledig kapacitet i L1-2 och L1-1 kan tänkas medföra att skyfallshantering av en framtida exploatering E2 (uppströms L1-20) ej kan inrymmas i L1-1. Att planera och handlägga kapacitet i skyfallssystemet blir därmed analogt med till exempel planeringen och handläggningen av dagvattensystemet.

7.3 Skalnivåer vattenskyddscell och högvattenskydd

En vattenskyddscell utgörs av ett område med direkt gräns mot ett vattendrag eller kustlinje och som kräver skydd mot översvämning från höga vattennivåer. En vattenskyddscell är ett segment, dvs en del av ett sammanhängande högvattenskydd.

En vattenskyddscell avgränsas av gränslinjen mot ett översvämningshotande vattendrag, här Göta älv eller havet, samt av topografiska höjdlinjer¹⁰⁰ mot omgivningen och mot omkringliggande vattenskyddsceller. En vattenskyddscell blir på så sätt ett skyddat område som är oberoende av riskutfall i omkringliggande vattenskyddsceller och där hela området inom en vattenskyddscell har samma skyddsnivå¹⁰¹. En vattenskyddscell har ett tydligt båtnadsområde¹⁰² – samtliga fastigheter inom vattenskyddscellens båtnadsområde är nyttotagare. En vattenskyddscells utbredning beslutas utifrån tekniska och naturgivna förutsättningar.



Figur 5. Vattenskyddsceller som minsta gemensamma nämnaren i högvattenskyddet.

Segmenteringen i olika vattenskyddsceller har planeringstekniska fördelar. Det medför att utmaningen att etablera högvattenskyddet som helhet kan hanteras etappvis. Det ger också större en möjlighet att anpassa dimensioneringen av olika vattenskyddsceller efter de lokala förutsättningarna¹⁰³ – en flexibilitet som också kan vara möjlighetsgörande i de fall förhandlingslösningar med fastighetsägare inom området är en förutsättning för etablering.

Vattenskyddscellerna ska också samordnas med skyfallsåtgärderna inom avrinningsområdet så att skyfallslederna säkerställs. Detta medför att frågeställningar som exempelvis instängda områden, pumpning av skyfallsvatten, manövrerbara portar för skyfallsledningarnas passage genom högvattenskyddet etcetera

¹⁰⁰ naturgivna eller konstruerade.

¹⁰¹ Detta är en viktig princip. Bland annat erfarenheter från Katrina i New Orleans visar hur avsaknaden av adekvat segmentering/avgränsning av vattenskyddsceller medförde ödesdigra konsekvenser när vallar brast och översvämningen fortplantade sig "bakvägen" även till områden med intakta vallar.

¹⁰² Ett båtnadsområde är ett geografiskt avgränsat område som avgör vilka fastigheter som anses ha nytta av en anläggning. Används inom fastighetsrätt för att klargöra vilka fastigheter som ingår i en gemensamhetsanläggning.

¹⁰³ Exempelvis så varierar risknivån med tiden och påbyggbarhet kan vara lämpligt i vissa vattenskyddsceller och i vissa tidsperspektiv.

behöver samordnas mellan huvudmannen för vattenskyddscellen och huvudmannen för avrinningsområdets skyfallsåtgärder.

Att skyfallsåtgärder och vattenskyddsceller behöver samordnas är både en risk för ökad komplexitet i planeringen samtidigt som det ger en möjlighet att skapa effektiva helhetslösningar. Exempelvis blir problemet med instängda områden i havsnära lägen i vissa fall mer lösbart om en vattenskyddscell samplaneras med tillhörande skyfallsåtgärder.

Även invallning av havsnära skyfallsleder, något som i stadsbebyggelse kan medföra oacceptabla barriärer – kan i de fall som skyfallslederna är reglerade i vissa fall ersättas med portar i högvattenskyddet. Ett exempel är kanalursprojektet i Göteborg där planen är att delar av centrala staden skyddas med portar i hamnkanalen. Höga nivåer i Göta älv kan då hindras från att fortplanta sig uppströms i Mölndalsån. Någon som samtidigt förutsätter att Mölndalsån kan regleras, styras om eller pumpas när portarna är stängda¹⁰⁴.

7.4 Skalnivå Yttre skydd mot havet

Ett yttre skydd utgörs av stora åtgärder såsom havsbarriär(er) och havsportar, placerade på ett eller flera ställen och som samverkar som ett system för att skydda ett större område från höga havsnivåer¹⁰⁵. Det område som behöver beaktas vid utformningen av Yttre skydd är naturgivet och utgörs i Göteborg huvudsakligen av huvudavrinningsområdet för Göta Älv.

Med Yttre skydd avses de ingrepp i kustlinjen samt tekniska anläggningar som kan krävas för att reglera Göta älvs utlopp så att Göteborg säkras mot höga havsnivåer – ett infrastrukturpaket i mångmiljardklass som för överskådlig framtid kommer att förändra vattenföringen i Göta älv¹⁰⁶ och olika intressenters förutsättningar för att använda älven¹⁰⁷. Placeringen av de delsystem som ingår i ett Yttre skydd beslutas tekniskt utifrån naturgivna och politiska förutsättningar.

Yttre portar kan bland annat bli aktuella för att hantera Nordre älv, Göta älv och Vänenviken. Och de samordnade tekniska lösningar som behöver beaktas/hanteras omfattar regleringen av Göta älv upp till Väneren samt regleringen av Sävån och Mölndalsån med mera¹⁰⁸.

Notera att risk-ambitionsnivå samt samhällsnytta kommer att styra lösning och att samhällsnytta har flera olika intressenter/delar (kommunal, regional, statlig, privat) beroende på vilken anläggningstyp/skala som man räknar på. En konkret

¹⁰⁴ I det aktuella fallet så finns viss magasinskapacitet i Landvettersjön, Rådasjön, Stensjön som kan utnyttjas, huvudutloppet för Mölndalsån är Gullbergsån-Sävån samt att en pumpstation planeras vid Packhusplatsen.

¹⁰⁵ Skalnivån är nu regionnivå, dvs flera kommuner. Exempel finns idag ibland annat St Petersburg, Rotterdam, London etc att ta inspiration från.

¹⁰⁶ Förutom Yttre Portar kan kulvertering/tunnlar/pipelines/pumpning, invallning mellan skärgårdsöar, invallning i Kungälv, muddring i natura2000 område i Nordre älv bli aktuellt – beroende på vilken systemlösning som slutligen beslutas.

¹⁰⁷ Påverkan kan exempelvis förutses på råvattenuttag, farleden Göta älv och Göteborgs hamn.

¹⁰⁸ Och hanteringen av andra mindre vattendrag (skyfallsleder) som Lärjeån, Kvillebäcken etc.

frågeställning som kan styra utformningen av Yttre skydd är vilka delar av Göteborgs Hamn¹⁰⁹ som skall omfattas av skyddet.

Det kan noteras att såväl kustzonen som Göteborgs södra skärgård ej kommer att omfattas av det Yttre skyddet¹¹⁰. För de delar av Göteborg som omfattas av det Yttre skyddet finns särskilda högre planeringsnivåer (dvs + höjder) enligt TTÖP.

¹⁰⁹ Göteborgs hamn är riksintresse och väsentlig för gods- och varuförsörjningen nationellt.

¹¹⁰ I Göteborgs södra skärgård bor ca 5000 personer, i främst småhusbebyggelse.

8 BILAGA B: FÖRDJUPNING, KOMMUNALA ANSVAR

8.1 Olika kommunala ansvarsförhållanden

Nedanstående texter är hämtade från [15-Malmö]. En bearbetning och justering av terminologi har gjorts för tillämplighet för Göteborgs Stad.

8.1.1 Översvänningsåtgärder och ägarskap av anläggningar

På lång sikt är investeringskostnaden för ett översvänningsåtgärder endast en begränsad del av totalkostnaden. Högvattenskydd kommer att vara utsatta för stora krafter, vilket leder till att anläggningarnas livslängd begränsas, med behov av kontinuerliga reinvesteringar och underhållsinsatser.

Ägarskapet kommer sannolikt att påverkas utifrån de områdesspecifika förutsättningarna. Fördelar och nackdelar med en eller flera huvudmän behöver övervägas inför etablering av sammanhängande högvattenskydd. Ägarskapet inklusive rådighet, ansvar och kostnader behöver utredas så att förutsättningarna tydliga för berörda parter och långsiktigt uthålliga. En utgångspunkt kan vara att fördelningen av ansvar och kostnader utgår från den nytta som respektive part får av anläggningen.

Utgångspunkten bör vara att anläggningar som Göteborgs Stad är ansvarig för, ägs av Göteborgs Stad, placeras på allmän platsmark, dvs på fastighet som ägs av Göteborgs Stad.

Förutom att skydda den byggda miljön från risk för skador behöver översvänningsåtgärder även trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till kustområden samt inom naturområden bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv.

Även statens ansvar, utifrån allmänna intressen och samhällsviktiga funktioner, för den långsiktiga finansieringen av kustskydd behöver belysas och beaktas i de fördjupade ekonomiska utredningarna inför etablering.

8.1.2 Kommunen som huvudman för allmän platsmark

Alla allmänna platser ska ha en huvudman. Huvudmannen för de allmänna platserna är ansvarig för att ställa i ordning och förvalta de allmänna platserna, till exempel för att bygga ut och sköta gator. Huvudregeln i plan- och bygglagen anger att kommunen är huvudman för de allmänna platserna i en detaljplan. Om det finns särskilda skäl för att ha enskilt huvudmannaskap kan kommunen bestämma detta i detaljplanen och det regleras då genom en egenskapsbestämmelse om huvudmannaskap på de allmänna platserna. Kommunen ska svara för underhållet av gator och andra allmänna platser, som kommunen är huvudman för.

Allmän platsmark ska hållas i godtagbart skick för dess ändamål. Skyldighetens närmare omfattning utvecklas i praxis. Generellt ska platsen vara ren och vara säker att nyttja. Det finns ingen konkret lagstadgad skyldighet att ordna skydd mot översvämning eller säkerställa att allmän plats alltid kan nyttjas oavsett omgivningsförhållanden (exempelvis att väg, gång eller cykelbana ska vara framkomlig oavsett väder och vattenstånd). Praxis tyder närmast på en skyldighet att hålla platser som staden svarar för under uppsikt eller ordna tillfälliga avstängningar eller varningar när normalt nyttjande inte är säkert (t.ex. vid

översvämning). Ansvaret och kostnaden för exempelvis drift och underhåll kan dock bli mer omfattande som resultat av mer extensiva och frekventa översvämningar.

Vid planerat underhållsarbete och reinvestering behöver det utvärderas huruvida respektive befintliga anläggningar såsom kajer, stenskonung och dylikt behöver kompletteras med hänsyn till framtida högre havsnivåer. En successiv anpassning kan i första hand ske etappvis utifrån när behovet uppstår men framtida högre havsvattennivåer, vågeffekter och grundvattennivåer behöver beaktas i samband med förändringar i befintliga strukturer för att maximera samhällsekonomisk nytta av de åtgärder som görs.

Även om ett sådant förhållningssätt kan bli effektivt ur ett totalkostnadsperspektiv så innebär det en kostnadsökning jämfört med idag för kommunen. På platser där ett skydd av privata fastigheter innefattas bör uppördssystem därför etableras så att särkostnader för översvämningsskydd kan överföras till kommersiella parter som inte är en del av kommunalskattekollektivet.

8.1.3 Kommunala befintliga byggnader och verksamheter

Arbetet att identifiera befintliga kommunägda samhällsviktiga funktioner, byggnader och anläggningar som riskerar att skadas vid en översvämning pågår inom Göteborgs Stads bolag och förvaltningar. Risk för översvämning samt vilket skydd och medföljande förmåga som krävs på respektive plats behöver analyseras per objekt av aktuell förvaltare.

Beredskapsplaner för att säkerställa verksamhetens förmåga vid översvämning behöver vid behov uppdateras. Vid förvaltningsåtgärder, tillbyggnad/ ombyggnad ska framtida högre havsvattennivåer, vågeffekter och grundvattennivåer beaktas enligt [4-TTÖP].

8.1.4 Kommunen som fastighetsägare

Kommunen som markägare/fastighetsägare har precis som alla fastighetsägare, ett ansvar att skydda sina fastigheter och behöver därför aktivt införa förebyggande åtgärder för att klimatanpassa mark och byggnader mot bland annat skyfall och stigande havsnivåer. Fastighetsägare har ett långtgående ansvar för hälsa och säkerhet för dem som vistas inom och omkring fastigheterna. Det finns en lagstadgad skyldighet att sköta sin tomt så att risken för olycksfall begränsas och så att betydande olägenheter för omgivningen inte uppkommer. I lag finns även de kraftfulla så kallade grannelagsrättsliga reglerna som innebär skyldighet för fastighetsägare att se till att omgivningen inte drabbas av olägenheter.

När fastighetsägare genomför åtgärder med syfte att skydda en enskild fastighet kan det riskera ge negativa konsekvenser för grannfastigheter och även för allmänna intressen exempelvis genom påverkan på naturvärden eller allmän platsmark. En fastighetsägare kan bli skadeståndsskyldig i det fall den genomför en åtgärd som medför skador och kostnader på annan fastighet. För att minska risken för negativa följd effekter av enskilda initiativ kan det vara lämpligt att genomföra sammanhängande översvämningssåtgärder gemensamt. Då stort ansvar för klimatanpassning idag ligger på den enskilda fastighetsägaren kan möjligheten till försäkringsskydd vid eventuella skador från översvämning eller erosion vara avgörande av privatekonomiska skäl. Försäkringsbolag kan idag välja att inte försäkra fastigheter i områden med stor risk för t.ex. översvämning. Ett försäkringsbolag kan föreslå och ställa krav på försäkringstagaren att vidta åtgärder

för att en försäkring ska tecknas. Försäkringstagaren får då stå för åtgärdskostnaderna.

När kommunen upplåter mark för olika ändamål genom olika former av nyttjanderätt, som arrende, hyra etcetera, ansvarar kommunen som fastighetsägare/upplåtare som huvudregel för att upplåtelseobjektet är i avtalat skick och användbar för upplåtelsens ändamål. Detta ansvar går knappast att lägga över på nyttjaren även om viss avtalsfrihet råder för vissa typer av upplåtelser. För nyttjanderättshavaren å sin sida råder en så kallad allmän vårdplikt avseende upplåtelseobjektet, vilket kort innebär att nyttjanderättshavaren ska väl vårda objektet och för upplåtaren påtala uppkomna brister, exempelvis fukt, översvämning med mera.

När det gäller tomträttsupplåtelser föreligger ingen upplåtelse av byggnader och andra fastighetstillbehör utan endast mark, vilket innebär att tomträttshavaren ensam har ansvaret för underhåll och klimatanpassning av sina byggnader m.m. Som tomträttshavare är man i många avseende att jämföra med en fastighetsägare, vilket innebär ett omfattande ansvar för såväl den upplåtna tomtens som dess omgivning.

8.1.5 Kommunen som VA- huvudman

Utöver eventuell översvämningsrisk på avloppsreningsverk och utlopp från dessa berörs primärt dagvattenutlopp av stigande havsnivåer. Ytliga utlopp berörs även av eventuella översvämningsåtgärder. VA- huvudmannen, behöver inventera hurvida dagvattenutloppen behöver utrustas med bakvattenluckor, pumpar eller dylikt.

8.1.6 Kommunen som myndighet och offentlig aktör

Kommunen ska ta ställning till och visa hur den byggda miljön ska användas, utvecklas samt ge sin syn på risken för klimatrelaterade skador på den byggda miljön och visa hur de riskerna kan minska eller upphöra. Kommunen ska bedöma markens lämplighet för lokaliseringen av olika verksamheter och detaljplanera mark. Vid planering av ny bebyggelse som berör kust eller Göta älv ska stadens framtida behov av skydd beaktas så att möjligheten att anlägga, säkra och förvalta ett sammanhängande översvämningskydd inte försvåras eller omöjliggörs. Kommunen ska värna allmänna intressen och göra avvägningar mot enskilda intressen samt sammanväga dessa intressen till en acceptabel helhetslösning. Kommunen kan initiera och driva tillståndsprocesser, utredningar och beslutsunderlag och annat som möjliggör etablering av olika skyddsåtgärder.

8.2 Likställighetsprincipen och kommunal finansiering

I takt med klimatförändringarna ökar behovet av finansiering för att etablera och underhålla översvämningsåtgärder. Finansieringsmodeller behövs både för enskilda fastighetsägare och för statliga och kommunala myndigheter och verk med ansvar för skydd av allmänna intressen och samhällsfunktioner. Det krävs olika finansieringslösningar för skydd av befintlig bebyggelse jämfört med ny bebyggelse.

En viktig juridisk aspekt att ta hänsyn till vid kommunal finansiering är likställighetsprincipen. Den innebär att en kommun inte kan medverka till finansiering av en anläggning eller verksamhet med syfte att skydda *enskilda intressen*. I ett klimatanpassningssammanhang innebär detta att en kommun inte

kan bidra till finansieringen av översvämningsåtgärder för en, eller en grupp av enskilda fastighetsägare. Anledningen till detta är att nyttan, i strid med likställighetsprincipen, endast skulle tillfalla ett fåtal kommuninvånare, eller privata fastighetsägare¹¹¹. Principen utgör emellertid inget fullständigt hinder för kommunal medfinansiering.

I fall där även allmänna intressen skulle skyddas av en översvämningsåtgärd finns möjlighet för en kommun att medverka till finansieringen. Betydelsen av det allmänna intresset behöver vid ett sådant förfarande tydliggöras och kvantifieras i förhållande till det enskilda intresset som åtgärden också är satt att skydda.

En grundläggande fråga som plan- och bygglagen (PBL 2kap) behandlar är hur enskilda intressen ska vägas mot allmänna intressen och hur allmänna intressen ska vägas mot varandra. Samhällsnytta är ett värde som tillskrivs sådant som är till gagn för den mänskliga gemenskapen och bidrar till förbättringar av samhället i stort. Samhällsnyttan, eller allmännyttan, ställs ofta i kontrast till egennytta. Egennytta tar uteslutande hänsyn till eget gagn eller intresse alternativt egen fördel eller vinning.

Målsättningen med myndighetsutövning enligt plan- och bygglagen är att sammanväga allmänna och enskilda intressen till en acceptabel helhetslösning. Att hänsyn alltid ska tas till enskilda intressen är ett uttryck för den så kallade proportionalitetsprincipen som innebär att det alltid ska finnas en rimlig balans mellan nytta av ett beslut i en fråga och de konsekvenser som beslutet får för motstående enskilda intressen.

Den som äger en vattenanläggning, det vill säga har fått tillstånd för till exempel markavvattning eller skapandet av dammar, har sedan en skyldighet att underhålla anläggningen så att dess funktion upprätthålls och därmed att det inte uppkommer skada för allmänna eller enskilda intressen (11 kapitel 17§ miljöbalken). Detta innebär att tillgång till vattenanläggningar behöver säkras för att kunna utföra underhållet. Det är dock oklart i dagens lagstiftning om detta även innebär ansvar för påbyggnation av översvämningsåtgärderna när klimatförändringarna ger stigande havsnivåer oavsett om det gäller medelvattennivå eller extremhändelse.

Det krävs helt olika finansieringslösningar för skydd av befintlig bebyggelse jämfört med ny bebyggelse. Inför genomförandet av nya detaljplaner finns det i regel möjligheter för kommuner att, när exploateringen inte sker på kommunalt ägd mark, i avtal ta ut exploateringsbidrag från exploatören för översvämningsåtgärder. En förutsättning är dock att åtgärden som ska bidra till är såväl nödvändig för plangenomförandet som till nytta för exploatören.

Cowi AB har på uppdrag av Regional kustsamverkan Skåne/ Halland tagit fram en rapport som belyser olika finansieringsmodeller för klimatanpassningsåtgärder¹¹². Denna rapport ligger som underlag för beskrivning av olika metoder för finansiering av översvämningsåtgärder som används idag. Här ingår statliga bidrag, kommunal finansiering, möjligheten att söka EU-bidrag, privat finansiering i olika

¹¹¹ Privata fastighetsägare kan vara (internationella) bolag, dvs utan säte i Göteborg.

¹¹² Se [8-Skåne1] och [9-Skåne2].

former. Boverket har även under år 2021 tagit fram en förstudie som stödjer denna lägesbild, se [10-Boverket3], som beskriver kunskapsläget för kostnader och finansiering kopplat till klimatanpassningsåtgärder för översvämning och erosion. Förstudien togs fram inom ramen för Boverkets regeringsuppdrag att samordna det nationella klimatanpassningsarbetet för den byggda miljön.

Uppförande av översvämningssåtgärder för att skydda enskild egendom ska i första hand ske samordnat med närliggande fastigheter och utan negativ påverkan på vara sig omgivningen eller natur- och kulturvärden eller människors tillgänglighet. Då problemen förväntas öka i takt med klimatförändringarna bedöms också behovet av finansieringsmöjligheter för åtgärder att öka. Behovet gäller både för enskilda fastighetsägare med ansvar för enskilda intressen och för statliga och kommunala myndigheter och verk med ansvar för skydd av allmänna intressen och samhällsfunktioner.



Dnr 0119/22
Kontaktperson/tjänsteperson:
eva-lena.torudd@stadshuset.goteborg.se

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.registrator@regeringskansliet.se
Finansdepartementet
finansdepartementet.registrator@
regeringskansliet.se
Regeringskansliet
registrator@regeringskansliet.se

Skrivelse till Regeringskansliet och departement avseende en statlig offentlig utredning för klimatanpassning, med fokus på översvämningsrisker

Sverige saknar en tydlighet och transparens i process- och ansvarsfrågor samt en fungerande lagstiftning för att effektivt kunna genomföra klimatanpassningsåtgärder. Göteborgs Stad bedömer att dessa brister bäst omhändertas genom tillsättandet av en statlig offentlig utredning (SOU) för att:

Ta fram ny lagstiftning som möjliggör att Sveriges klimatanpassning kan genomföras effektivt. Förändrad lagstiftning och finansieringsmodeller behövs som säkerställer rådighet, fördelar ansvar samt långsiktigt ägande och kostnader för klimatanpassningen av Sverige.

Göteborg Stad har upparbetat en stor kunskap om vad som behöver göras men också vilka hinder som finns för en effektiv och långsiktig klimatanpassning med fokus på översvämningsåtgärder. Den kunskapen vill vi gärna dela med oss av. Staden bidrar gärna i statens fortsatta arbete för att få till stånd förändrad lagstiftning och verktyg för att påskynda klimatanpassningen av den bebyggda miljön i landet. Bifogat utredningsunderlag, Utmaningar med att genomföra översvämningsåtgärder, beskriver problemställningarna. Göteborg Stad arbetar kontinuerligt med dessa frågor och kan bistå med aktuell kunskap i det fortsatta arbetet.

Utmaningar i att anpassa samhället till ett förändrat klimat

Runt om i landet sker arbete med klimatanpassningsåtgärder. Kommuner ser olika risker för sina områden. Några har kommit långt i sitt arbete medan andra är mer avvaktande. Förutsättningarna skiljer sig åt från kommun till kommun. Kustnära kommuner och kommuner belägna vid större vattendrag har typiskt sett en större risk för framtida översvämningsrelaterade skador än andra kommuner. I nuläget är det fastighetsägares och verksamhetsutövers ansvar att göra klimatanpassningsåtgärder, vilket inte skapar förutsättningar för kommunen att arbeta effektivt med översvämningsåtgärder utifrån ett helhetsperspektiv. Framtida tekniska lösningar kommer att spela en stor roll i arbetet med att skydda olika anläggningar.

Göteborgs Stad är Sveriges näst största kommun sett till befolkningsmängd och en av de kommuner som har mest omfattande kända utmaningar att hantera med avseende på olika översvämningsrisker utifrån förväntade klimaförändringar. Göteborgs Stad har efter många års arbete med klimatanpassning med fokus på översvämningsrisker, en god bild av vad som behövs för att staden ska kunna bevaras och fortsätta att utvecklas. Under arbetets gång har staden stött på många hinder för att praktiskt genomföra nödvändiga åtgärder. Göteborgs Stad har utifrån ett storstadsperspektiv, med den komplexitet det innebär med ett stort antal fastighetsägare och intressenter, målkonflikter och stor andel befintlig bebyggelse, dragit slutsatsen att flertalet åtgärder som behövs kommer att bli problematiska att genomföra. Det handlar om lagstiftning som inte är ändamålsenlig och att översvämningsåtgärderna blir så komplexa och kostsamma att staden inte kan hantera åtgärderna med dagens ansvars- och finansieringsfördelning.

Behov av förändringar för effektivare klimatanpassning

Statlig nivå behöver skapa långsiktiga förutsättningar för att alla aktörer ska kunna ta ansvar utifrån sina olika roller. Staten behöver också tydligt visa på vad som ska uppnås och bidra med verktyg för att möjliggöra ett effektivt klimatanpassningsarbete. Nuvarande ansvarsfördelning och det faktum att det inte finns möjlighet att fördela kostnader på relevanta parter och planeringsverktyg ger ett ineffektivt klimatanpassningsarbete med stor risk för att önskad takt i anpassningsarbetet inte går att uppnå. För att kunna stå rustade inför framtida klimaförändringar efterlyser Göteborgs Stad:

- ***Fördelning och tydliggörande av ett ansvar som möjliggör effektiva åtgärder vad gäller planering, genomförande och förvaltning utifrån ett lokalt, regionalt och nationellt perspektiv.***
- ***Anpassning av lagstiftning för att uppnå långsiktiga och kostnadseffektiva ansvars- och finansieringsmodeller.***
- ***Nationell samsyn kring vilka framtida klimatscenario som samhällsplaneringen ska utgå från och till vilken planeringshorisont.***

Fördelning och tydliggörande av ett ansvar som möjliggör effektiva åtgärder vad gäller planering, genomförande och förvaltning utifrån ett lokalt, regionalt och nationellt perspektiv

Idag är ansvarsfördelningen tydlig att det är fastighetsägares och verksamhetsutövers ansvar att göra och bekosta klimatanpassningsåtgärder eller att stå för risken. Varje kommun har enligt plan- och bygglagen en lagstadgad skyldighet att ta hänsyn till klimatförändringarna vid planering av ny bebyggelse. Kommunen ska ge sin syn på klimatrelaterade risker för skador på den bebyggda miljön i kommunens översiktsplan. Kommunens syn på hur sådana risker kan minska eller upphöra ska framgå.

Vatten- och avloppshuvudmannen har också ett visst ansvar i den mån huvudmannen enligt LAV (Lag om allmänna vattentjänster) ska genomföra dagvattenåtgärder och anpassa den allmänna Vatten- och avloppsanläggningen för att undvika översvämning.

Dagens uppdelade ansvarsfördelning skapar inte de förutsättningar som behövs för långsiktigt funktionella åtgärder ur ett helhetsperspektiv. För att planera, genomföra och förvalta översvänningsåtgärder krävs en tydlig fördelning av ett ansvar som möjliggör effektiva åtgärder.

Anpassning av lagstiftning för att uppnå långsiktiga och kostnadseffektiva ansvars- och finansieringsmodeller

För att svenska städer ska kunna fortsatt utvecklas kommer sammanhängande översvänningsåtgärder som berör ett stort antal fastighetsägare att krävas. Samtidigt saknar både staten, kommunen och fastighetsägare, med dagens lagstiftning, incitament och rådighet för att bygga, äga och förvalta översvänningsåtgärder. Det är idag oklart hur kostnadsfördelningen och den långsiktiga förvaltningen ska hanteras rättvist:

- Fastighetsägaren, med ansvaret för att skydda den egna fastigheten, som anlägger ett skydd har ingen juridisk möjlighet att fördela kostnader på de ytterligare fastigheter som drar nytta av åtgärden.
- En kommun eller myndighet kan inte bidra till etablering eller finansiering av skyddsåtgärder som endast en grupp av fastighetsägare drar nytta av, utifrån likställighetsprincipen. Om fastigheterna dessutom är belägna i olika kommuner kompliceras frågan ytterligare.
- Exploatörer i en detaljplan kan endast betala för de nödvändiga skyddsåtgärder som är till nytta för den nya bebyggelsen. Andra fastigheter som drar nytta kan inte åläggas kostnader.
- Det är komplicerat för en kommun idag att fondera medel för att kunna utföra åtgärder för när i tid de verkligen behövs.

När klimatförändringarna över tid för med sig att stora delar av den bebyggda miljön får ett skyddsbehov blir skyddsåtgärderna av nationellt intresse, varför statens roll och ansvar behöver klargöras. Lagstiftningen behöver möjliggöra samfinansiering av de som får nytta av åtgärderna och ett gemensamt långsiktigt ägande och förvaltande av sammanhängande skyddsåtgärder. Finansieringsmodeller behövs både för enskilda fastighetsägare, kommuner, regioner samt för statliga myndigheter och verk med ansvar för skydd av allmänna intressen och samhällsfunktioner. När dessa modeller utformas behöver hänsyn tas bland annat till likställighetsprincipen samt äganderätten. I takt med att klimatet förändras ökar också behovet av långsiktig finansiering för att kunna hantera underhåll, anpassning och reinvestering av skyddsåtgärder.

Nationell samsyn kring vilka framtida klimatscenario som samhällsplaneringen ska utgå från och till vilken planeringshorisont

Idag saknas en samsyn kring vilket klimatscenario, vilken risknivå och vilken planeringshorisont med hänsyn till klimatförändringarna som kommunernas fysiska planering ska utgå ifrån. Varje kommun ska i stället, enligt dagens lagstiftning, ge sin syn på klimatrelaterade risker och utgå från denna bedömning i sin fysiska planering. Detta medför att det ställs olika krav, med skiftande riskacceptans, på investerare som vill medverka till stadsutveckling i kommunerna.

För att uppnå en kostnadseffektiv och rättvis klimatanpassning krävs en samsyn kring vad det är som ska uppnås och för vilket klimat.

Samsyn med flera aktörer avseende klimatanpassning

Flera andra aktörer har under den senaste tiden påvisat behov av förändrade förutsättningar för att nå en effektivare klimatanpassning av den bebyggda miljön i Sverige:

- Nationella expertrådets rapport från februari 2022 där det bland annat lyftes behov av tydliggörande av ansvarsfördelning, översyn av lagstiftningen och säkerställande av finansiering.
- Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) programberedning för hållbar omställnings rapport *Rättvis och hållbar omställning för klimatet*. Ett förslag från SKR:s programberedning för hållbar omställning från mars 2023 som bland annat påvisar behov av att förtydliga och stärka ansvar och roller för klimatanpassning.

- Pågående statlig offentlig utredning benämnd *Vattenfrågor vid planläggning och byggande*. En särskild översyn görs av de bestämmelser i plan- och bygglagen som avser vatten. Uppdraget *Vattenfrågor vid planläggning och byggande* redovisas till regeringen den 15 augusti 2023. Göteborgs Stad deltar i utredningen genom andreas.severinsson@kretsloppochvatten.goteborg.se, i en referensgrupp.
- Malmö stad och Göteborgs Stad har ett upparbetat samarbete kring storstädernas behov, förutsättningar och hinder för klimatanpassning av den bebyggda miljön. Många av de delar som lyfts i detta brev är av gemensam angelägenhet.

Flera av de utmaningar och problemställningar avseende framför allt finansiering och ansvar som Göteborgs Stad möter sammanfaller med de som framkommit i dessa texter. Stadens bedömning är dock att dessa inte är tillräckliga antingen för att de som pågående Statlig Offentlig Utredning; *Vattenfrågor vid planläggning och byggande*, belyser frågarna ur endast ett perspektiv, eller för att de inte utgör förslag till ny lagstiftning. Göteborgs Stad menar att en samlande statlig utredning med uppdrag att ta fram förslag på ny/förändrad lagstiftning behövs för att samhället ska kunna möta utmaningarna med ett förändrat klimat.

För kommunstyrelsen

Jonas Attenius
Kommunstyrelsens ordförande