

FINANSIERINGSMODELLER FÖR KLIMATANPASSNINGSS- ÅTGÄRDER

RAPPORT FRAMTAGEN PÅ UPPDRAG AV REGIONAL
KUSTSAMVERKAN SKÅNE / HALLAND

MAJ 2020



Löderups strandbad, Ystad kommun. Foto P. Danielsson, SGI

FINANSIERINGSMODELLER FÖR KLIMATANPASSNINGS- ÅTGÄRDER

PROJECT NO. DOCUMENT NO.
A129355 1

VERSION	DATE OF ISSUE	DESCRIPTION	PREPARED	CHECKED
1.0	2020-05-18	Finansieringsmodeller för åtgärder mot kusterosion och översvämning	Emelie von Bahr Mats Ivarsson	Ulrika Roupé

SAMMANFATTNING

Denna rapport har tagits fram på uppdrag av projektgrupp 5 (Finansiering) inom *Regional kustsamverkan Skåne/Halland*¹. Syftet med uppdraget har varit att undersöka möjligheten för nya eller kompletterande finansieringslösningar för klimatanpassningsåtgärder mot erosion och översvämning.

Idag åläggs privatpersoner och fastighetsägare ett mycket stort ansvar för att initiera och finansiera klimatanpassningsåtgärder, inte minst när det gäller åtgärder för att motverka översvämnings- och erosionsrisker. 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 myndigheter med ansvar för skydd av allmänna intressen.

Varför saknas finansieringslösningar?

Vid en analys av befintliga finansieringslösningarna för klimatanpassningsåtgärder har det kunnat konstateras att avsaknaden, eller bristen på möjligheter att finansiera åtgärder mot erosionsproblem kan knytas till några enskilda faktorer. En av dessa är kopplad till att fokus har varit på plötsliga händelser (naturolyckor), det vill säga översvämning, skred och ras. Processer med långsammare tidsförlopp, som kusterosion eller erosion längs vattendrag i inlandet, har inte prioriterats. Detta har lett till att medfinansiering av åtgärder mot erosion inte har varit möjlig genom statsbidrag vilket är möjligt för åtgärder mot översvämning, skred och ras. Av samma skäl har det inte heller varit möjligt att ansöka om stöd för så kallad planerad reträtt, då byggnader behöver flyttas eller rivs till följd av en retirande strandlinje.

Vem bär ansvaret för att tillskapa åtgärder?

En annan betydelsefull problemfaktor utgörs av den otydliga *ansvarsfördelningen* som gäller tillskapandet av konkreta åtgärder. I dagsläget representeras det statliga ansvaret delvis av MSB som genomför kartering av översvämningshotade områden i hela landet. Det har emellertid saknats riskkartering för kustnära områden som hotas av översvämning från havet, en brist som genom pågående arbete nu åtgärdas. MSB redovisade hotkartor för kusten 2018 och länsstyrelserna förväntas vara färdiga med riskkartor för dessa områden till år 2021.

Länsstyrelserna har i uppdrag att komplettera MSB:s riskkarteringar med analyser över vilka samhällsfunktioner som är hotade inom berörda områden. Hit räknas bland annat människors hälsa, kulturarv, miljö och ekonomiska konsekvenser. Resultatet ska i samverkan med kommuner, andra myndigheter och organisationer

¹ <http://projects.swedgeo.se/RKS-SH/>

sammanställas i riskhanteringsplaner med nödvändiga åtgärder för att minimera riskerna. Länsstyrelserna saknar emellertid juridiska möjligheter att säkerställa att rätt åtgärder verkligen kommer till stånd.

Länsstyrelsen har också ett ansvar att bevaka kommunernas tillämpning av PBL (Plan och Bygglagen) i översiktsplaneringen och detaljplanering, så att markanvändningen sker på ett sätt som beaktar klimatrisker kopplade till översvämning, erosion, ras och skred. Kommunerna har en central roll i arbetet med klimatanpassning till följd av det kommunala planmonopolet. Det kommunala ansvaret inom klimatanpassningsarbete skärptes så sent som 2018 då en ändring i PBL förtydligade kommunernas roll när det gäller att förbättra beredskapen mot klimatförändringar. Det befintliga ansvaret i översiktsplaneringen utökades också till att kommunen ska ge sin syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra.

I många kommuner ute i landet bedrivs åtgärdsarbete mot klimatförändringar på initiativ av kommunerna själva. Här omfattas bland annat åtgärder mot erosion som finansieras genom kommunala budgetar. I övriga fall (översvämning, ras och skred) kan finansieringen kompletteras upp till 60% med sökbara bidrag från MSB, och i vissa fall genom projektbundna EU-medel. Det finns även riktade medel för åtgärder mot skred och ras i Göta älvdalen, där det finns möjlighet att söka medfinansiering med upp till 70% av kostnaden.

Juridiska hinder kring allmänna och enskilda intressen

Ytterligare en betydelsefull problemfaktor är kopplad till *juridiska aspekter*, i första hand till den så kallade likställighetsprincipen. Likställighetsprincipen innebär att en kommun inte kan medverka till finansiering av en anläggning eller verksamhet med syfte att skydda *enskilda intressen*, man talar om risken för otillbörligt gynnande av enskild. I ett klimatanpassningssammanhang innebär detta att en kommun inte kan bidra till finansieringen av skyddsåtgärder mot erosion för en, eller en grupp av enskild fastighetsägare, då nyttan i strid med likställighetsprincipen endast skulle tillfalla ett fåtal kommuninvånare. Principen utgör emellertid inget fullständigt hinder för kommunal medfinansiering. I fall där även *allmänna intressen* skulle åtnjuta skydd av en åtgärd finns möjlighet för en kommun att medverka till finansieringen. Betydelsen av det allmänna intresset behöver då tydliggöras och kvantifieras i förhållande till det enskilda intresset som åtgärden också är satt att skydda.

Likställighetsprincipen gäller även inom försäkringsbranschen vilket kan leda till problem för enskilda fastighetsägare med att teckna försäkring mot erosionsproblem. I ett kollektiv av försäkringstagare måste riskbilden för olyckor eller plötsliga skador vara likartad. En

fastighetsägare som exempelvis påverkas av stranderosion kommer med största sannolikhet att förr eller senare lida skada på sin fastighet. Riskbilden är därmed allvarligare jämfört med en fastighetsägare som inte är utsatt för erosionsproblem. Resultatet blir högre försäkringspremier eller svårigheter att överhuvudtaget teckna en försäkring.

Nya förslag till finansieringslösningar

Mot bakgrund av ovanstående problemställningar presenteras i den här rapporten ett antal förslag till nya finansieringslösningar. Vid utformningen av förslagen har frågan om tydlighet i ansvarsfördelningen och juridiska hinder stått i centrum. För att minimera administrativa kostnader har en viktig utgångspunkt också varit att undersöka möjligheten till att bygga de nya finansieringslösningarna på befintliga bestämmelser och strukturer. Inspiration har därför hämtats från bland annat vattentjänstlagen, anläggningslagen, miljöbalken, lagen om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet och befintliga statsstöd för bekostnad av åtgärder för förebyggande av naturolyckor (vilket hanteras av MSB). En genomlysning av arbetet med klimatanpassningsåtgärder bland våra grannländer har också gett betydelsefulla insikter. Inte minst när det gäller den ansvarsfördelning mellan enskilda och allmänna intressen som tillämpas inom ramen för gemenshetsanläggningar mot kusterosion i Danmark.

I tabellen nedan presenteras sju förslag på nya finansieringslösningar. Förslagen har listats med utgångspunkt från dess möjlighet att tillämpas idag med nuvarande lagstiftning och praxis. I fallande ordning ökar behovet av att ändra befintlig lagstiftning och praxis och därmed även svårighetsgrad för tillämpning.

Förslagen innebär att tydligheten ökas när det gäller ansvarsfördelning mellan allmänna och enskilda intressen vilket leder till minskade problem med likställighetsprincipen och otillbörligt gynnande av enskild. Förslagen bidrar också i varierande omfattning till att öka den tillgängliga mängden medel för finansiering av klimatanpassningsåtgärder.

Beskrivning av föreslagen finansieringsmodell	Bedömd svårighetsgrad för tillämpning – behov av lagändringar och andra hinder
<p>Samfällighet enligt anläggningslagen</p> <p>Redan idag finns möjlighet för fastighetsägare att gå samman för gemensamt ägande och förvaltande av gemensamhetsanläggningar i enlighet med Anläggningslag 1973:1149. Deltagande är tvingande för fastigheter som drar nytta av anläggningen och andelsägande, tillika kostnadsfördelning mellan deltagande fastighetsägare, baseras på nytta.</p> <p><i>Förslag till utökad tillämpning av anläggningslagen</i></p> <p>Idag är det endast möjligt att delta i gemensamhetsanläggning som fastighetsägare eller som ägare av fysiska objekt som byggnader eller liknande. I en situation där kommunen inte är fastighetsägare och det inom området finns allmänna intressen (exempelvis rekreations- eller naturvärden) som skyddas genom åtgärden, saknas idag möjligheten för kommunen att delta i gemensamhetsanläggningen och bekosta skyddet av dessa värden. En anpassning av Anläggningslagen föreslås så att denna ökade flexibilitet avseende tillämpning möjliggörs. Kostnader för implementering och förvaltning av skyddsåtgärd fördelas då förslagsvis så att kommunen finansierar de andelar som representerar skydd av allmänna intressen baserat på samhällsekonomiskt värde.</p> <p>> Förslaget möjliggör en tydlig ansvars- och kostnadsfördelning mellan allmänna (kommunala) och enskilda intressen.</p>	<p>Låg svårighetsgrad Modellen kan tillämpas redan idag med rådande lagstiftning.</p> <p>Måttlig svårighetsgrad Förslaget innebär en anpassning av Anläggningslagen</p>
<p>Markavvattningssamfällighet</p> <p>För åtgärder som i Miljöbalken definieras som markavvattning (vanligen översvämningsåtgärder som dikning och invallning) kan istället en markavvattningssamfällighet skapas enligt lagen (1998:812) om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Om åtgärder avser dikning är deltagande tvingande för fastighet som drar nytta av åtgärden. För övrig markavvattning är deltagande tvingande om det begärs av fastighetsägare som får mer än hälften av åtgärdens nytta. Fördelning av kostnader baseras på nytta.</p> <p><i>Förslag till utökad tillämpning</i></p> <p>På samma sätt som i ovanstående förslag för gemensamhetsanläggningar föreslås även för markavvattningsföretag att skydd av allmänna intressen (ej fastighets- eller objektrelaterat) ska kunna motivera ett aktivt kommunalt deltagande, inklusive finansiering.</p> <p>> Förslaget möjliggör en tydlig ansvars- och kostnadsfördelning mellan allmänna (kommunala) och enskilda intressen.</p>	<p>Låg svårighetsgrad Modellen kan tillämpas redan idag med rådande lagstiftning.</p> <p>Måttlig svårighetsgrad Förslaget innebär en anpassning av lag (1998:812) om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet</p>

<p>Multi- och bilateralt avtal mellan fastighetsägare och kommun</p> <p>I denna modell föreslås möjligheten att upprätta avtal mellan påverkade fastighetsägare och kommunen för formalisering av ägandeförhållanden och fördelning av åtgärds kostnader.</p> <p>> Möjliggör en tydlig ansvars- och kostnadsfördelning mellan allmänna (kommunala) och enskilda intressen.</p>	<p>Låg svårighetsgrad</p> <p>Förslaget kan vara tillämpbart redan idag.</p>
<p>Utvidgat användningsområde för befintliga MSB-medel</p> <p>Förslaget innebär att det nuvarande anslaget för medfinansiering av åtgärder mot <i>naturolyckor</i> ändras och utökas för att omfatta åtgärder mot <i>klimatanpassning</i> i bredare bemärkelse och därmed även omfatta åtgärder mot erosion utöver åtgärder mot plötsliga händelser sin översvämning, ras och skred.</p> <p>> Förslaget möjliggör en tydlig ansvars- och kostnadsfördelning mellan allmänna (statliga och/eller kommunala) och enskilda intressen.</p>	<p>Måttlig svårighetsgrad</p> <p>Förslaget kan vara tillämpbart efter justering av statsbudget och regleringsbrev till MSB</p>
<p>Kommunal avgift enligt VA-lagen</p> <p>Två förslag för en avgift med koppling till vattentjänstlagen förs fram. Båda förslagen (en ny avgift enligt förslag 5.2.1 och en komplettering av befintlig VA-avgift enligt förslag 5.2.2) innebär en tydlig och effektiv finansieringslösning där ansvaret fördelas mellan allmänna intressen (kommunen) och det berörda avgiftskollektivet i en kommun.</p> <p>> Möjliggör en tydlig ansvars- och kostnadsfördelning mellan allmänna (kommunala) och enskilda intressen.</p>	<p>Måttlig svårighetsgrad</p> <p>Förslaget inryms i den befintliga VA-avgiften (förslag 5.2.2).</p> <p>Hög svårighetsgrad</p> <p>I fallet då en ny kommunal avgift ska utformas (förslag 5.2.1).</p>
<p>Statlig skatt</p> <p>Förslaget innebär att ansvaret för genomförande av klimatanpassningsåtgärder förskjuts till statlig nivå. Finansiering av det utökade statliga ansvaret föreslås ske genom en statlig skatt, eventuellt i form av en fastighetsskatt.</p>	<p>Hög svårighetsgrad</p> <p>Förslaget kräver justeringar avseende ansvar för genomförande av åtgärder samt ändring i skattelagstiftning och eventuell inverkan på det kommunala planmonopolet. Förslaget kan vara svårt att genomföra pga. risk för politisk opinion mot skattehöjning</p>
<p>Kommunal skatt</p> <p>Förslaget innebär att en kommunal skatt tas ut av samtliga kommuninvånare för finansiering av klimatanpassningsåtgärder.</p>	<p>Hög svårighetsgrad</p> <p>Förslaget kräver justeringar i skattelagstiftningen och kan vara svårt att genomföra pga. risk för politisk opinion mot skattehöjning</p>

**Behovet av fortsatt
arbete och analys**

Gemensamt för samtliga förslag i tabellen ovan är att de juridiska förutsättningarna behöver utredas vidare. I flera exempel har den juridiska komplexiteten i förslagen bedömts som relativt låg, exempelvis när det gäller möjligheten att upprätta bilaterala avtal mellan en kommun och enskilda fastighetsägare. I andra fall, exempelvis när det gäller tillskapandet av en ny statlig eller kommunal skatt har komplexiteten bedömts vara betydligt högre. Det har inte varit möjligt inom detta uppdrag att undersöka de juridiska konsekvenserna av förslagen till fullo.

Som underlag för val av finansieringsmodeller att utreda vidare kan det vara relevant att bilda sig en mer detaljerad uppfattning över vilka situationer där behovet av lösningar är som störst. Med behov menas här dels vilka situationer som är vanligast förekommande och dels för vilka situationer nyttan av åtgärder är som störst.

INNEHÅLL

1	Introduktion och bakgrund	13
2	Nulägesbeskrivning	17
2.1	Gällande ansvarsfördelning	17
2.2	Nuvarande finansieringsmodeller	25
3	Befintliga finansieringslösningar som eventuellt kan nyttjas	32
3.1	Gemensamma anläggningsamfälligheter	32
3.2	Markavvattningsamfällighet	33
3.3	Möjligheter att bilda samfällighet för erosions- och översvämningsåtgärder	34
3.4	VA-avgifter	36
3.5	Skatter	37
4	Internationell utblick	38
4.1	Storbritannien	38
4.2	Nederländerna	42
4.3	Danmark	45
4.4	Kort om Island	47
4.5	Sammanfattning från internationell utblick	47
5	Förslag till modeller för finansiering	51
5.1	Möjliga finansieringsmodeller riktade till fastighetsägare	51
5.2	Möjliga kommunala finansieringsmodeller	54
5.3	Möjliga statliga finansieringsmodeller	60
5.4	Så kan befintliga finansieringsmodeller kompletteras	61

6	Diskussion och slutsats	63
6.1	Diskussion	63
6.2	Slutsatser	64
6.3	Förslag till vidare utredning/analys	67
7	Källförteckning	68
7.1	Skriftliga källor	68
7.2	Elektroniska källor:	69
7.3	Personlig kommunikation	71

1 Introduktion och bakgrund

Regional kustsamverkan Skåne / Halland (RKS) initierades 2018 av länsstyrelserna i Skåne och Halland, Statens geotekniska institut (SGI) och Sveriges geologiska undersökning (SGU). Syftet är att öka samverkan mellan lokala, regionala och nationella aktörer för att tillsammans hantera och hitta lösningar på de utmaningar som följer av stigande havsnivå, erosion och översvämningar i kustområdena. Samverkan består idag av flera nationella statliga myndigheter, länsstyrelserna och kustkommunerna i Skåne och Halland, regionala aktörer, lärosäten, samt övriga intressenter som har intresse i kustfrågor t.ex. fastighetsägare och privata aktörer. Regional kustsamverkan (2019) har identifierat fem delmål för verksamheten:

- 1 Att se till att kunskapsunderlag om kustprocesser finns tillgängligt.
- 2 Att se till att kunskap om olika åtgärder, deras effekter och konsekvenser har ökat.
- 3 Att statliga planeringsunderlag och vägledningar som hanterar exploatering och bebyggelse finns tillgängliga för Skånes och Hallands kustkommuner.
- 4 Att underlag för rådgivning till enskilda kommuner finns tillgänglig.
- 5 Att förslag på modeller för finansiering av åtgärder finns på plats.

Utifrån ovanstående projektmål har projektgrupper med specifikt ansvar för respektive mål tillsatts. Denna rapport är beställd inom ramen för delmål 5 och hanterar frågeställningen om möjliga finansieringslösningar för klimatanpassningsåtgärder.

Framtida klimat effekter

I en framtida situation med allt tydligare effekter från klimatförändringar kommer erosion och ökade översvämningar, förändrade vädersituationer och mer högvatten orsaka större problem. I en klimatanalys för Skåne län visar SMHI (2011) att en global vattenståndshöjning på 1 m kan komma att medföra en höjning av medelvattenytan på cirka 90 cm vid Skånes kustnära orter vid slutet av århundradet. Samma höjning beräknas gälla även vid vattenstånd med återkomsttider på 2, 10 och 50 år. Vid slutet av århundradet bedöms också vattenstånden vid extremsituationer, som exempelvis 100-årsvattenstånd att

kunna variera mellan 215 och 260 cm över dagens medelvattenyta. Länsstyrelsen i Skåne har framfört att flera kustkommuner i Skåne är hårt drabbade av översvämningar och att cirka 23 000 bostadshus och 2 000 tomter idag är hotade till följd av den framtida havsvattenhöjningen (SOU, 2017:42). Även Hallands län är genom sin långa kuststräcka mycket utsatt för risker kopplade till framtida stigande havsvattennivåer, både avseende risk för översvämning och för erosionsproblematik. Havsnivåerna kommer att fortsätta stiga efter år 2100 även om utsläppen minskar vilket bedöms kunna medföra betydande risker i Skåne och Hallands län.



Figur 1. Stranderosion Löderups strandbad 2020, Ystad kommun (Foto: P. Frogner-Kockum, SGI)

Vem ansvarar för klimat- anpassningarna?

Idag är ansvaret för att kartlägga behovet av åtgärder för klimatanpassning uppdelat på ett flertal centrala myndigheter och på kommunerna. Genom Plan- och bygglagen åligger även ett myndighetsansvar på kommuner och länsstyrelse när det gäller undvikande av skada på ny bebyggelse. För redan befintlig bebyggelse är det dock den enskilde fastighetsägaren som huvudsakligen bär ansvaret för skydd mot skador från exempelvis erosion och översvämning, något som har konstaterats i flera offentliga utredningar.

Finansiering av åtgärder

Idag är det möjligt att söka statsbidrag från MSB för fördjupande utredningar och finansiering av förebyggande åtgärder mot naturolyckor. Hit räknas plötsliga händelser som skred, ras och översvämning. Statsbidraget är dock inte sökbart för att vidta åtgärder mot erosion då detta är en långsam process som därmed faller utanför definitionen av naturolycka. Det finns heller ingen möjlighet att få statsbidrag för så kallad *planerad reträtt*, det vill säga då strandnära fastigheter måste överges till följd av erosion. Det finns emellertid exempel på kommuner med omfattande erosions- eller översvämningproblematik som finansierat åtgärder med medel från den kommunala budgeten.

Till följd av den splittrade ansvars bilden har fastighetsägare och myndigheter ofta svårigheter att identifiera möjligheter till finansiering av åtgärder för att skydda kust och strand mot erosion och påverkan från klimatförändringar.

Syftet med projektet

Syftet med denna rapport är att ge stöd åt arbetet inom projektgrupp 5 i Regional kustsamverkan Skåne/Halland genom att belysa och utveckla förslag till tänkbara modeller för finansiering av klimatanpassningsåtgärder. Utgångspunkten för studien är den befintliga lagstiftningen i Sverige, exempelvis inom anläggningslagen för upprättande av samfälligheter, samt erfarenheter från grannländer och andra delar av världen. I projektet omfattas både erosions- och översvämningsfrågor men ett visst fokus ligger på att finna finansieringslösningar för åtgärder med koppling till kusterosion.

Metod för analysen

Arbetet med att utveckla förslag till finansieringslösningar för klimatanpassning har genomförts i följande steg:

- > Nulägesbeskrivning avseende ansvarsfördelning för klimatanpassning
- > Identifiering av modeller som idag finns tillgängliga för finansiering av åtgärder
- > Identifiering av befintliga svenska finansieringsmodeller som potentiellt skulle kunna användas för klimatanpassningsåtgärder
- > Jämförelse med andra länder (Storbritannien, Nederländerna, Danmark, samt kort om Island)
- > Utveckling av finansieringsmodeller

Arbetet har utförts som en litteraturstudie utifrån lagtexter, offentliga utredningar, myndighetsrapporter med mer. För insamling av relevant information har intervjuer genomförts med kommunföreträdare, centrala myndigheter, försäkringsbolag med fler. Ytterligare inspel och synpunkter från berörda aktörer har samlats in från en workshop som genomfördes 2019-11-14 under ledning av Regional kustsamverkan Skåne/Halland.

Åtgärder mot erosion och översvämning

För att skydda utsatta kustområden från de tilltagande problemen med erosion och översvämning finns en mängd olika åtgärder att tillämpa. Val av åtgärd eller kombinationer av åtgärder anpassas efter lokala förhållanden avseende tekniska behov, samt ekonomiska och miljömässiga förutsättningar.

Exempel på åtgärder för att minska eller förhindra negativa effekter från erosion kan vara naturanpassade lösningar såsom plantering av sand- eller sedimentstabiliserande växtlighet, strandfodring som innebär att stranden förstärks genom tillförsel av sand, eller hårda erosionsskydd såsom strandskoning, vågbrytare eller hövder. Den vanligaste formen av strandskoning är stenskoning där block eller sprängsten placeras ut längs med stranden (SGI, 2019).

Åtgärder för skydd mot översvämning omfattar bland annat permanenta eller tillfälliga skyddsvallar som vanligen byggs av jordmassor. Anläggning av nya diken eller fördjupning och breddning av befintliga diken kan tillämpas för effektivare bortledning av vatten vid översvämning. Eventuellt kan även naturbaserade metoder såsom anläggning av våtmark med fördröjande effekt på vattnet användas för översvämning från kust även om sådana åtgärder kanske i första hand är utformade för vattendrag (Länsstyrelsen, 2018).

I områden med omfattande erosionsproblem där det av tekniska eller ekonomiska skäl eller andra orsaker inte är möjligt att genomföra skyddsåtgärder kan det istället vara aktuellt att flytta byggnader, så kallad planerad reträtt. Sådan åtgärd skiljer sig i vissa avseenden från övriga åtgärder och behandlas separat i rapporten.

2 Nulägesbeskrivning

I detta avsnitt redogör vi för den rådande ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter i Sverige när det gäller frågor om klimatanpassning i allmänhet, och frågor om erosion och översvämning i synnerhet. Vi tittar också närmare på hur åtgärder mot erosion och översvämning kommer till stånd idag. Avsnittet ska tjäna som utgångspunkt för jämförelser med vad som görs i andra länder inom motsvarande områden.

2.1 Gällande ansvarsfördelning

En central fråga som behöver besvaras samtidigt som man diskuterar möjliga modeller för finansiering är vem som bär det övergripande ansvaret för att åtgärder mot erosion och översvämning kommer till stånd.

2.1.1 Statligt ansvar

Statens övergripande ansvar för skador på bebyggelse orsakade av erosion, översvämning och skred införlivas genom de uppdrag som ges till statliga myndigheter. Det finns inte någon myndighet med helhetsansvar utan myndigheterna ansvarar för olika delar. Miljödepartementet har ett övergripande ansvar att samordna regeringens arbete med klimatanpassning.

Staten har genom lag (2003:778) om skydd mot olyckor ett ansvar tillsammans med kommunerna att hindra och minska skador av plötsliga händelser av större dignitet. Erosionsprocesser omfattas inte av denna lag då de inte beskrivs som plötsliga händelser.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret, detta enligt myndighetens instruktion (Förordning 2008:1002). Myndigheten har bland annat ansvar för att samordna och utveckla verksamheten inom räddningstjänsten och när det gäller olycks- och skadeförebyggande åtgärder. MSB ska också, enligt 3§, verka för att förebyggande åtgärder mot naturolyckor vidtas.

Ansvar för
identifiering av
områden med
särskild
översvämningsrisk

MSB är också ansvarigt för implementeringen av EU-direktiv om översvämningsrisker i den svenska förvaltningen, detta genom förordning (2009:956) om översvämningsrisker. Enligt förordningen ska översvämningsrisker som härrör från sjöar, vattendrag, bergförsor och från havet i kustområden beaktas². I uppdraget ingår att MSB ska genomföra nationell kartläggning avseende översvämningshot och risker, samt identifiera områden med störst

² Däremot omfattas inte översvämningsrisker från avloppssystem vilket innebär avgränsning av omfattande översvämningsrisker relaterade till dagvatten och skyfall. Kritik till denna avgränsning har framförts av Svensk Försäkring och SMHI med hänvisning till att de största problemen och majoriteten av försäkringsärenden kopplat till översvämningsrisker faller utanför MSB:s ansvar (SOU 2017:42).

risk. Preliminära bedömningar av översvämningsrisker ska enligt 4-11§§ ha avslutats år 2011 och uppdaterats år 2018.

De kartläggningar som MSB genomfört och som legat till grund för identifiering av områden med särskild risk har inför den första rapporteringen (2011) omfattat översvämning från sjöar och vattendrag medan havsrelaterad översvämning utelämnats (SOU 2017:42). De områden som då lyfts som särskilt utsatta för översvämning riskerar att ha lett till felprioriteringar då det kan ha funnits områden med större översvämningsrisk. Kartläggning som genomförts inför uppdaterad rapportering till år 2018 har även omfattat kustöversvämningsrisker och av 25 prioriterade områden var 16 områden belägna vid havet (MSB, 2018).

En annan MSB-uppgift är att fungera som nationell kontaktpunkt i Sendai-ramverket för katastrofreducering 2015-2030. Ramverket som antogs vid FNs tredje världskonferens i Sendai (Japan) 2015 syftar till att reducera riskerna för, och minska konsekvenserna av olyckor och katastrofer. I Sverige finns sex samverkansområden som samlar cirka 50 myndigheter kring diskussioner om samhällets förmåga att hantera kriser. I sin roll som nationell kontaktpunkt arbetar MSB för att utveckla den nationella samverkansplattformen. Detta sker bland annat genom att de sex verksamhetsområdenas strategiska betydelse utvecklas med syfte att stärka en sammanhållen planering för krisberedskap (MSB, 2019b).

Länsstyrelserna

På uppdrag av regeringen har länsstyrelserna ett övergripande samordningsansvar för arbete med klimatanpassning på regional nivå. Med målsättning att bidra till mildrande och förebyggande av den pågående klimatförändringens effekter ska länsstyrelserna bland annat arbeta för att stärka kunskapen samt bidra med relevant underlag och rekommendationer för klimatanpassning på regional nivå.

Inom ramen för PBL har länsstyrelserna en viktig roll att beakta och tillvarata statens intressen bland annat med avseende på klimatanpassning. Kommunerna ska samråda med länsstyrelsen vid framtagande av förslag till översikts- och detaljplan där länsstyrelserna särskilt ska beakta risken för olämplighet eller skador på bebyggelse och byggnadsverk från bland annat översvämning och erosion. Länsstyrelserna har tillsynsansvar för detaljplaner med avseende på dessa frågor. För detaljplan och områdesbestämmelser har länsstyrelsen rätt att överpröva eller häva beslut som kan antas innebära att bebyggelse blir olämplig med hänsyn till risken för olyckor, översvämning och erosion.

Riskhanteringsplaner för områden med särskild översvämningsrisk

Länsstyrelserna ska ta fram riskhanteringsplaner för de områden som MSB har identifierat där betydande risk för översvämning finns eller förväntas uppstå, detta enligt 6§ i förordning (2009:956) om översvämningsrisker. Riskhanteringsplan ska innehålla mål för hantering av översvämning där särskild hänsyn ska tas till möjligheten att minska ogynnsamma följder av översvämning på människors hälsa, miljön, kulturarv och ekonomiska intressen. Av särskilt intresse för rapportens syfte är skrivelsen i 12§ där det framgår att särskild vikt ska läggas vid *förebyggande arbete*. Riskhanteringsplaner ska innehålla en

sammanfattning och prioritering av åtgärder som syftar till att uppnå planens mål (MSBFS 2013:1).

Riskhanteringsplaner togs fram till år 2015 och uppdateringar ska vara genomförda senast 2021. En konsekvens av att de underliggande riskkartläggningarna framtagna av MSB inte omfattade översvämningar från hav i kustområdet är att det inte tagits fram riskhanteringsplaner för områden där det är aktuellt. MSB:s uppdaterade kartläggning från 2018 (MSB, 2018) omfattar emellertid även kustområden och inför att riskhanteringsplaner ska uppdateras till år 2021 antas att riskhanteringsplaner tas fram även för dessa områden.

De åtgärder som föreslås inom ramen för riskhanteringsplanerna ska samordnas med de åtgärds- och förvaltningsplaner som tas fram av vattenmyndigheterna enligt vattenförvaltningsförordningen (SFS 2004:660) i genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG) (MSB, 2014).

Länsstyrelsens arbete med riskhanteringsplaner ska samordnas med berörda myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare och allmänheten. Det övergripande målet för riskhanteringsplanerna bygger på visionen "Ett säkert samhälle vid en omfattande översvämning". För att uppnå målet har MSB identifierat ett antal fokusområden med koppling till *Människors hälsa, Miljö- och naturvärden, Kulturarv och Ekonomiska verksamheter* (MSB, 2014). Som vägledning för arbetet med att identifiera eventuella åtgärdsbehov med avseende på samhällsviktiga funktioner tas sedan ett antal *resultatmål* fram. Resultatmålen innehåller en precisering av vilken påverkan på samhället som kan accepteras men ändå leva upp till visionen (MSB, 2014). Som stöd i prioriteringen av vilka åtgärder som behöver vidtas utvecklas även *åtgärds mål*. För de frågeställningar där kunskapsunderlaget är bristfälligt när det gäller bedömningar om resultatmålen redan är uppnådda utvecklas *kunskaps mål*. Dessa mål ska baseras på en tidsplan som kan besvara de relevanta frågorna inom en cykel (MSB, 2014).

I MSB (2014) konstateras emellertid att länsstyrelsen saknar juridiskt legalt ansvar eller möjlighet att se till att de åtgärder som ska vidtas av andra aktörer genomförs enligt plan. Samma förhållande gäller även de åtgärder som åligger länsstyrelsen själv.

Boverket

Boverket är förvaltningsmyndighet för frågor rörande samhällsplanering, byggande och boende med övergripande ansvar för hållbarhet i den bebyggda miljön. I uppdraget ingår att vägleda myndigheter med tillsynsansvar för ärenden kopplat till PBL, däribland länsstyrelserna i deras tillsyn avseende lokalisering av ny bebyggelse i planprocesser. Att lokalisering av ny bebyggelse ska vara hållbar med avseende på bland annat låg risk för klimatrelaterade effekter ingår i God bebyggd miljö, som är ett av miljö kvalitetsmålen som Boverket ska verka för att nå och har ett särskilt ansvar för utifrån sitt

verksamhetsområde. Boverket ska enligt instruktion från regeringen³ samordna det nationella klimatanpassningsarbetet för den byggda miljön.

Andra berörda myndigheter

Genom införande av förordning (2018:1428) om myndigheters klimatanpassningsarbete har ett stort antal myndigheter⁴ blivit skyldiga att arbeta med klimatanpassning. Skyldigheter innebär bland annat att inom sitt ansvarsområde och inom ramen för sina uppdrag initiera, stödja och utvärdera arbetet med klimatanpassning. De ska även ta fram myndighetsmål och handlingsplaner för det egna arbetet med klimatanpassning.

Vidare finns ett antal expertmyndigheter som på olika sätt bidrar med samordning, utredning och kunskap till arbetet med klimatanpassning. SMHI är expertmyndighet med uppdrag att utveckla och tillhandahålla information inom meteorologi, hydrologi, oceanografi och klimatologi. I uppdraget ingår bland annat att minska sårbarheten i samhället. SMHI bedriver tillämpad forskning inom klimatologi och meteorologi och förmedlar kunskap om klimatanpassning till berörda myndigheter och allmänhet. En del i detta är myndighetens uppdrag att driva *Nationellt kunskapscentrum för klimatanpassning* samt att ansvara för Nationella expertrådet för klimatanpassning. SMHI har även en central roll kopplad till förordning (2018:1428) om myndigheters klimatanpassningsarbete då de bestämmer form för övriga myndigheters klimatanpassningsredovisning samt ansvarar för sammanställning och analys av redovisning. SMHI ansvarar även för metodutveckling, rådgivning och utbildning kopplat till förordningen.

SGI är en expertmyndighet med ansvar för frågor rörande geoteknik och miljögeoteknik. Inom sin roll ansvarar SGI bland annat för att minska riskerna för ras och skred. Ansvaret innebär bland annat att ge stöd till kommuner och länsstyrelser i planprocessen och bistå ansvariga instanser när ras eller skred har inträffat. Inom SGI:s ansvarsområde ligger också att verka för att minska risken för stranderosion, bland annat genom att verka för en effektivisering av plan- och byggprocessen inom det egna verksamhetsområdet.

Ett exempel på SGI:s verksamhetsområde är *Delegationen för Göta älv* som startades på uppdrag av regeringen 2018. Bakgrunden till delegationen var den skredriskinventering som utfördes i Göta älv dalen med Nordre älv under åren 2009-2011 och som visade på stora risker och åtgärdsbehov. Delegationen

³ Förordning (2012:546) med instruktion för Boverket 2-4§, 9§. Boverkets uppdrag har preciserats i ett särskilt regeringsuppdrag (regeringsbeslut M2018/0176/KI)

⁴ Affärsverket svenska kraftnät, Boverket, Elsäkerhetsverket, Finansinspektionen, Folkhälsomyndigheten, Fortifikationsverket, Försvarsmakten, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Lantmäteriet, Livsmedelsverket, länsstyrelserna, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Post- och telestyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Sametinget, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens fastighetsverk, Statens geotekniska institut, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Strålsäkerhetsmyndigheten, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Tillväxtverket, Trafikverket, Transportstyrelsen och Verket för innovationssystem.

består av länsstyrelserna i Värmland och Västra Götaland, sex kommuner i Göta älv dalen samt ett antal andra myndigheter och aktörer. Syftet med delegationen är att genomföra stabilitetsförbättrande åtgärder längs älven för att minska risken för ras och skred i området (SGI, 2018b). Finansieringen av åtgärder beskrivs under avsnitt 2.2.1 *Statliga bidrag* nedan.

2.1.2 Kommunalt ansvar

Kommunalt
självstyre och
likställighets-
principen

Det kommunala ansvaret bygger på den grundläggande principen för ansvarsdelning mellan stat och kommun om kommunalt självstyre som regleras i 14 kap. 2§ RF. Lagstiftningen anger att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter på den kommunala självstyrelsens grund enligt särskild lagstiftning (SOU 2017:42). I fall då staten beslutar obligatoriska åtgärder som direkt berör kommunal verksamhet finns en överenskommen, dock ej lagstiftad, princip om att finansiering till kommunerna ska medfölja. Den så kallade finansieringsprincipen är grundläggande för de ekonomiska relationerna mellan stat och kommun och innebär att kommuner inte ska behöva höja skatt eller prioritera annan verksamhet för att finansiera statliga beslut.

När det gäller ansvaret för att vidta klimatanpassningsåtgärder mot exempelvis erosion och översvämning är också *likställighetsprincipen* en princip med betydelse. Likställighetsprincipen innebär att kommuner och landsting ska behandla sina medborgare lika om det inte finns sakliga skäl för något annat. Detta gäller undantagslöst vid myndighetsutövning medan en viss skillnad i servicenivå mellan olika kommuner anses naturligt på andra områden (SOU 2017:42). I vissa fall kan man konstatera att principen medför hinder för en kommun att inom ramen för den kommunala myndighetsutövningen ta initiativ till och finansiera klimatanpassningsåtgärder. Orsaken är att åtgärderna ofta medför positiva effekter för enskilda kommunmedborgare med fastigheter eller verksamheter i berörda områden vilket kan strida mot likställighetsprincipen.

Det kommunala
ansvaret och PBL

Enligt PBL (Plan och bygglagen) ska kommunerna i sina översiktsplaner ge sin syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra. Det kan innebära att identifiera befintliga områden och objekt som är känsliga mot erosion, översvämning och andra risker (Boverket, 2019). Underlaget kan ligga till grund för åtgärdsförslag för att genomföra önskad bebyggelseutveckling. PBL anger också att anpassning av bebyggelse till klimatförändringar är ett allmänt intresse som ska beaktas vid tillämpningen av bestämmelser rörande hälsa och säkerhet vid planering enligt PBL. Detta omfattar således också frågor om erosions- och översvämningssproblematik.

Den 1 augusti 2018 ändrades plan- och bygglagen (PBL) med avseende på kommunal beredskap för klimatförändringar. Lagändringen innebar en skärpning av det ansvar som redan tidigare vilade på kommunerna när det gällde att i sina översiktsplaner beakta risker för skador på den byggda miljön på grund av klimatförändringar. Som ett resultat av ändringen ska kommunerna nu även bedöma och värdera riskerna samt arbeta strategiskt för att minska riskerna.

Kommunerna har ansvar för skador på nybyggnation

Kommunen har ansvar för att ny bebyggelse lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med avseende på bland annat översvämning, erosion och skred. Också vid upprättande av detaljplan för ny bebyggelse har kommunerna skyldighet att utreda om lokaliseringen är lämplig utifrån risk för olyckor kopplat till bland annat erosion, skred och översvämning. Om skador skulle uppkomma på fastighet till följd av sådana olyckor kan fastighetsägare ha rätt till skadestånd från kommunen. Detta gäller om kommunens utredning om lämplighet har varit bristfällig eller om kommunen tillåtit nybyggnation på mark som är olämplig (SOU 2017:42).

Kommunerna har dock endast skadeståndsansvar i tio år efter att detaljplanen har antagits. I praktiken har preskriptionstiden ofta passerats när byggnationen är färdig. För nybyggnation som sker på befintliga äldre detaljplaner (äldre än tio år) har preskriptionstiden gått ut och kommunen har därmed inte skadeståndsskyldighet. I praktiken är det därför sällan som fastighetsägare kan kräva skadestånd från kommunen vid skador från olyckor orsakade av erosion, skred eller översvämningar⁵.

Även om preskriptionstiden inte har löpt ut kan det i praktiken vara svårt för fastighetsägaren att utkräva skadestånd då fastighetsägaren behöver kunna bevisa att kommunen varit vårdslös avseende utredningsskyldigheten. Något som försvårar bevisningen är oklarheter kring hur skaderisken ska bedömas samt vilka tidsperspektiv för framtida klimatrelaterade effekter som ska bedömas.

Vid plötsliga händelser och olyckor gäller dock att kommunen ska ansvara för räddningstjänst, detta enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor. Vid plötsliga ras och översvämningar ska kommunen tillhandahålla räddningstjänst för att hindra och begränsa skador.

2.1.3 Ansvar för enskilda och juridiska personer

Stort ansvar åläggs fastighetsägaren

En slutsats från avsnitt 2.1.1 och 2.1.2 ovan är att varken kommun eller stat i praktiken har något omfattande ansvar för att genomföra klimatanpassningsåtgärder för befintlig bebyggelse. I praktiken tillfaller ansvaret i de flesta fall istället fastighetsägaren. Fastighetsägaren kan i det här fallet vara privatpersoner och företag men även kommun eller stat.

Jordabalken

Jordabalken (1970:994) reglerar rättsliga förhållanden mellan grannar där det bland annat framgår att en fastighetsägare är skyldig att vid nyttjande av egendomen visa hänsyn och inte orsaka olägenhet för omgivningen. Det innebär att en fastighetsägare kan bli ansvarig för skador som åsamkats en intilliggande fastighet av genomfört arbete som exempelvis grävning eller fyllning. För att

⁵ Juridiskt sett är det ett kommunalt beslut som är förknippat med skadestånd. En skada som uppstår på en fastighet med bygglov (kommunalt beslut) som beviljats efter att preskriptionstiden har gått ut kan därför eventuellt utgöra grund för skadestånd från kommunen. Det är dock inte prövat ännu. Kommunen kan inte neka bygglov i områden med anvisning i detaljplan, kommunen kan emellertid upphäva detaljplanen om den bedöms olämplig för bebyggelse.

fastighetsägaren ska vara ansvarig ska någon form av arbete gjorts. Om skador uppkommer på någon annans fastighet på grund av att fastighetsägaren inte gjort något arbete (t.ex. förebyggande åtgärder för översvämning) finns inget sådant ansvar.

Bestämmelserna i jordabalken blir betydelsefulla i situationer då en enskild fastighetsägare exempelvis anlägger ett erosionskydd som oförutsett leder till ökad erosion på kringliggande fastigheter. I en sådan situation kan fastighetsägaren som vidtagit åtgärden bli skyldig att ersätta grannfastigheternas skador.



Figur 2. Exempel på erosionsåtgärder vid strandnära bebyggelse med tydlig påverkan på kringliggande miljö. Löderups strandbad, Ystad kommun (Foto P. Danielsson, SGI)



Figur 3. Strandnära bebyggelse i Åhus, Kristianstad kommun (Foto P. Danielsson, SGI)



Figur 4. Erosionsutsatt strandnära bebyggelse. Klitterhus, Ängelholms kommun, 2014 (Foto P. Danielsson, SGI)

2.2 Nuvarande finansieringsmodeller

I detta avsnitt beskrivs olika metoder för finansiering av skyddsåtgärder som används idag. Här ingår statliga bidrag, kommunal finansiering, möjligheten att söka EU-bidrag, privat finansiering samt försäkringsbolagens roll i sammanhanget. Här ges även några exempel där finansiering har skett med stöd av kommunala medel.

2.2.1 Statliga bidrag

Myndigheten för
samhällsskydd och
beredskap (MSB)

I sitt uppdrag enligt förordning (2008:1002) med instruktion för samhällsskydd och beredskap gäller att myndigheten har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar i den utsträckning inte någon annan myndighet har det (SOU 2017:42). Som tidigare nämnts omfattar definitionen av olycka endast plötsliga händelser som exempelvis ras eller skred och omfattar därför inte långsamma processer som erosion.

Inom ramen för sitt uppdrag hanterar MSB statsbidrag, så kallade 2:2-medel, till kommunerna för förebyggande åtgärder mot naturolyckor (MSB, 2019a). Kommunerna kan ansöka om bidrag för 60% av åtgärdskostnaderna, resterande 40% kräver medfinansiering. Privatpersoner kan ansöka om statsbidrag vilket då görs via kommunen. Varje år inkommer ansökningar på 300-400 miljoner kronor, anslaget har stigit under de senaste åren från cirka 20 miljoner kronor 2015 till cirka 75 miljoner kronor under 2017. Detta belopp ska fortsättningsvis också gälla för perioden 2018-2020. Prioritering mellan ansökningarna sker med stöd av experter från SMHI och SGI, vid tilldelning premieras större projekt för skydd av samhällsviktiga funktioner och räddande av liv. Även om det inte finns någon nedre gräns för ansökningar leder prioriteringsordningen ibland till problem för små kommuner, där exempelvis endast ett fåtal fastigheter berörs av ett projektförslag och som därför kan ha svårt att få ansökningar beviljade⁶.

Ett annat problem är kopplat till den kommunala likställighetsprincipen (se avsnitt 2.1.2 ovan) som förbjuder otillbörligt gynnande av enskild under kommunal verksamhetsutövning. Ett sätt att kringgå problematiken är att man i sin ansökan understryker betydelsen av allmänna intressena som projektet är tänkt att skydda som motiv för att också enskilda intressen gynnas. I tillägg råder det stora skillnader när det gäller kunskapsläget mellan enskilda kommuner. Resursstarka kommuner med goda personella resurser har en fördel i förhållande till mindre kommuner när det gäller förmågan att ta fram framgångsrika ansökningar om statsbidrag för klimatanpassningsåtgärder⁷.

⁶ Personlig kommunikation med MSB, 2019-11-11.

⁷ Personlig kommunikation med MSB, 2019-11-11.

Statens Meteorologiska och Hydrologiska institut (SMHI)

SMHI har årligen betalat ut medel till andra myndigheter inklusive kommuner för att utveckla handlingsplaner och verktyg för anpassning till klimatförändringar (SOU 2017:42).

Exempel Göta älvdalen

Ett exempel där statliga bidrag används för finansiering av klimatanpassningsåtgärder är i Göta älvdalen. Göta älv, ett av landets största vattendrag, är genom dess geologiska uppbyggnad med mäktiga och lösa lerlager mycket skredkänsligt. Varje år inträffar flera skred av olika storlek. I och med klimatförändringar väntas vattenflödet i älven öka, och därmed även risken för skred och ras med potentiellt mycket stora ekonomiska konsekvenser för boende längs med älvdalen och Göteborg (SGI, 2012). Älvdalen omfattar de sex kommunerna Vänersborg, Trollhättan, Lilla Edet, Ale, Kungälv och Göteborg. Ett skred som sker i en uppströms liggande kommun påverkar nedströms liggande kommuner negativt. På så vis drar nedströms liggande kommuner nytta av åtgärder som genomförs i uppströms liggande kommuner och det finns därför starka incitament för kommunerna längs med älven att samarbeta.

Finansiering av skredsäkrande åtgärder

I och med den allvarliga skredriskproblematiken i älven fick SGI 2018 i uppdrag av regeringen att tillsätta en särskild delegation, Delegationen för Göta älv, med syfte att finansiera skredsäkrande åtgärder i älvdalen. Delegationen har möjlighet att dela ut statsbidrag för åtgärder upp till 70 procent av åtgärds-kostnaden. Åtgärderna kräver alltså medfinansiering från kommunerna med 30 procent. Även privatpersoner och företag med fastigheter inom skredrisk-områden har möjlighet att ta del av stadsbidraget och ansökan sker då via kommunen. Stadsbidragets budget var 40 miljoner kronor 2018 och 90 miljoner 2019. Under 2018 beviljades bidrag på sammanlagt 14,7 miljoner kronor till sex olika projekt längs med älven (SGI, 2018a).

2.2.2 Lokal/kommunal finansiering

Det är möjligt för kommuner att finansiera skyddsåtgärder med medel från den kommunala budgeten, dock under förutsättning att principen om likställighet följs enligt 2 kap. 3§ Kommunallagen (2017:725). Kommunal finansiering av en åtgärd som medför ekonomisk nytta för vissa kommuninvånare kan strida mot denna princip vilket medför begränsningar i vilka situationer kommunala medel kan användas för skyddsåtgärder. Avgränsningarna för när principen följs är dock inte helt tydliga. I en kommun där stora allmänna värden hotas samtidigt som en stor del av fastighetskollektivet riskerar att påverkas kan kommunal medfinansiering av skyddsåtgärd vara lämplig. I en situation där skyddsbehovet är så stort kan det också finnas ett större och bredare politiskt stöd för att åtgärderna ska genomföras och risken för opinion mot åtgärden är mindre. Nedan beskrivs två exempel från användning av kommunala medel för finansiering av skyddsåtgärder; Ystad kommun som infört skyddsåtgärder mot erosion, och Vellinge kommun som planerar åtgärder mot översvämning.

Exempel Ystad kommun

Ystad kommun har långa sandstränder som till stora delar är utsatta för erosion. Höga natur- och rekreationsvärden samt bebyggelse i strandnära områden

bidrar till behov av åtgärder för att minska problemen med stranderosion. Problemen aktualiseras även i allt större utsträckning i och med förändrade vågklimat och höjda havsnivåer till följd av klimatförändringar. I kommunens handlingsplan för förvaltning och skydd av kusten (Ystads kommun, 2017) beskrivs erosionsrisker och åtgärdsstrategier för samtliga delsträckor av kommunens kustlinje.

Åtgärder som genomförs är bland annat strandfodring, plantering av ålgräs, och återställning av sandmiljöer genom borttagning av invasiva arter samt återplantering av strandgräs (Ystads kommun, 2019a och Ystads kommun 2019b). Strandfodring är exempel på en åtgärd som, till följd av de pågående erosionsprocesserna och kontinuerlig bortförsl av sand, behöver göras om regelbundet (var tredje år i Ystad). De åtgärder som kommunen har genomfört, och planerar att genomföra, motiveras med syftet att skydda allmänna intressen. Längs med kusten finns även fastighetsägare som är kraftigt påverkade av erosion och som i flera fall har behövt genomföra åtgärder på eget initiativ. Det har då i första hand rört sig om skydd av fastigheter genom stenskonung vilket är en åtgärd som kan ha negativ inverkan på naturvärden med koppling till den ursprungliga sandstranden på platsen där åtgärden utförs. Denna åtgärdstyp kan även påverka och påskynda erosionsprocesser vid intilliggande kuststräcka vilket kan medföra negativa konsekvenser för andra närliggande fastigheter.

Finansiering av erosionsåtgärder i Ystad kommun

De åtgärder som genomförts på initiativ av kommunen har i huvudsak finansierats genom kommunala medel. Delfinansiering har skett med EU-medel genom LIFE-Coast adapt. Då det rör sig om åtgärder mot erosion, som inte definieras som en plötslig händelse, har kommunen inte haft möjlighet att ansöka om statsbidrag genom MSB:s 2:2-medel. Den kommunala finansieringen har varit möjlig utan att den kommunala inkomstskatten har behövts justeras. Åtgärder som genomförts på initiativ av fastighetsägare har finansierats av fastighetsägarna själva. Det har dock pågått en diskussion och önskemål från fastighetsägare att kommunen ska vara med och finansiera även dessa kostnader, något som kommunen inte har beviljat⁸.

Erfarenheter och lärdomar från exemplet Ystad kommun

I exemplet ser vi att kommunen och enskilda fastighetsägare har tagit initiativ till åtgärder på var sin håll. När fastighetsägare genomför åtgärder med syfte att skydda en enskild fastighet kan det få negativa konsekvenser för grannfastigheter och även för allmänna intressen exempelvis genom påverkan på naturvärden. För att minska risken för negativa följd effekter av enskilda initiativ kunde det vara värdefullt att genomföra åtgärder i gemensam regi med ett samlat grepp kring skydd och dess konsekvenser. Då kommunen genomför den största andelen av åtgärderna längs kuststräckan kunde det vara lämpligt att samordning av ett sådant gemensamt initiativ sköts av kommunen. Ett gemensamt initiativ skulle i det här fallet gynna vissa fastighetsägare och det uppstår då ett behov av att göra det möjligt för enskilda fastighetsägare att delfinansiera åtgärden. På så sätt frångås risken för otillbörligt gynnande av enskild enligt likställighetsprincipen som kommunen måste förhålla sig till.

⁸ Uppgifter utan hänvisning till annan referens kommer från muntlig kontakt med företrädare för Ystad kommun 2019-11-11.

Exempel Vellinge kommun

Stora delar av befolkningen i Vellinge kommun är bosatta på översvämningskänsliga områden, bland annat Skanör-Falsterbo, Ljunghusen och Höllviken/-Kämpinge. Områdenas direkta närhet till kusten, samt att de till stora delar är belägna under havets medelvattennivå, bidrar till betydlig risk för översvämning i ett framtida klimat med höjda havsnivåer och ökat stormklimat (SWECO, 2011). Strategi och handlingsplan för hur skydd mot översvämning ska hanteras har utretts i olika stadier sedan 2007. I dagsläget prövas ansökan om att få bygga översvämningsskydd i Mark- och miljödomstolen och domslut väntas under 2020.

De översvämningsskydd som planeras är dimensionerade för att hantera förväntade effekter i ett 50-årsperspektiv. Åtgärderna som planeras är i huvudsak hårda skydd som jordvallar och till viss del murar. Planerna omfattar en blandning av fastighetsnära och mer kustnära skydd.

Finansiering av översvämningsåtgärder i Vellinge

Totalbudgeten för utredning och genomförande är uppskattad till 170 miljoner kr och genomförandetiden är planerad till 10 år. Kostnaden för utredningsarbetet var uppskattad till 10 miljoner kronor av vilka kommunen har fått statsbidrag på 3,5 miljoner kronor genom MSB:s 2:2-medel. Kommunala medel utgör resterande finansiering. För genomförandekostnaderna planerar kommunen att söka ytterligare statsbidrag från MSB samt medel från EU. En uppskattning är att statsbidrag och EU-medel skulle kunna uppgå till 30% av genomförandekostnaderna, det kan dock bli en mindre andel.

En betydande del av åtgärderskostnaderna finansieras således med kommunala medel. Då genomförandetiden är planerad till 10 år fördelas kostnaderna på flera budgetår och kommunen bedömer att det är möjligt att finansiera åtgärderna utan att den kommunala inkomstskatten behöver justeras. Det har inte förts några diskussioner om att påverkade fastigheter ska vara med och delfinansiera åtgärderna. En stor del av kommuninvånarnas fastigheter bedöms få direkt nytta av skyddet och det är samtidigt betydande allmänna nyttor som skyddas, exempelvis vägar, annan linjär infrastruktur samt natur- och rekreationsvärden.

2.2.3 EU-medel

I exemplen från Ystad och Vellinge kommun som beskrivs ovan har man ansökt eller planerat att ansöka om medfinansiering från EU-program. Möjligheten att söka medfinansiering från EU för klimatanpassningsåtgärder beskrivs i Climate adapt (2019) samt i European Environment Agency (2017). Ett flertal olika program finns tillgängliga för offentliga verksamheter samt kommersiella och icke-kommersiella verksamheter att söka medfinansiering för klimatanpassningsåtgärder. Några exempel beskrivs kortfattat nedan.

European Fund for Regional Development (ERDF) är ett exempel där medfinansiering från sökande på mellan 50%-85% krävs. EU:s LIFE-program har ett delområde riktade specifikt mot finansiering av klimatanpassningsåtgärder (LIFE-climate action sub-programme, climate change adaptation)

(EASME, 2019). Inom programmet finns möjlighet att söka medfinansiering för "best practice"-metoder och för att testa nya lösningar för ekosystembaserade skyddsåtgärder. Sökande kan vara offentliga verksamheter samt kommersiella och icke-kommersiella organisationer. Medfinansiering upp till 55% medges inom LIFE-programmet.

Utöver medfinansiering för åtgärder finns även möjlighet att söka medel för utbildning och kunskapsspridning, strategisk utveckling, forskning och utveckling med fokus på klimatanpassning. Se EEA (2017) för mer information om sådana program.

2.2.4 Privat finansiering och försäkringsbolagens roll

Privat finansiering

Som framgått av tidigare kapitel om gällande ansvarsfördelning faller stort ansvar avseende skydd från erosion och översvämning på den enskilda fastighetsägaren, och således även ofta kostnaderna för att genomföra och förvalta åtgärder. Kostnader för erosions- och översvämningsskydd varierar betydligt beroende på vald åtgärd och dess omfattning kan vara betydande. För att genomföra åtgärder i vatten krävs anmälan om vattenverksamhet hos länsstyrelsen enligt kap. 11 Miljöbalken med eventuellt tillkommande utredningskostnader avseende påverkan på bland annat naturvärden⁹. Erosionsåtgärder vid kust som omfattar fysisk anläggning kan medföra förändrade erosionsprocesser och potentiellt ökade problem med erosion på grannfastigheter i direkt anslutning till anläggningen. I detta sammanhang är det relevant att beakta de tidigare beskrivna bestämmelserna i Jordabalken (1970:994) som anger att en fastighetsägare kan bli skadeståndsskyldig i det fall den genomför en åtgärd som medför skador och kostnader på annan fastighet.

När det är fråga om två eller fler fastigheter som riskerar att påverkas kan det vara möjligt att bilda en samfällighet enligt anläggningslagen för formalisering av ägandeförhållanden och kostnadsfördelning mellan medverkande fastigheter. Exempel visar att anläggningslagen har tillämpats för bildande av samfälligheter får åtgärder med syfte att skydda från erosion och översvämning. Möjligheten att tillämpa anläggningslagen beskrivs i mer detalj i kapitel 3.

Försäkringsbolagens roll

Försäkringsbolagens roll är att ersätta och återuppbygga när skada sker på försäkrad egendom. Då stort ansvar för klimatanpassning idag ligger på den enskilda fastighetsägaren kan möjligheten till försäkringskydd 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. Detta sker i viss utsträckning redan idag, t.ex. försäkrar inte längre vissa försäkringsbolag nybyggda fastigheter i områden som länsstyrelsen utsett till klimatriskområden (Kristianstadbladet, 2018).

⁹ Tillståndsansökan krävs i det fall åtgärden omfattar en anläggning med bottenyta större än 3000 m², om den avser muddring, schaktning grävning eller sprängning på en yta större än 3000 m² eller om påverkan på värdefull natur kan uppstå (Länsstyrelsen Stockholm, 2019).

Ett försäkringsbolag kan föreslå och ställa krav på försäkringstagaren att vidta åtgärder för att en försäkring ska tecknas. Försäkringstagaren får då stå för åtgärdskostnaderna. En möjlig tanke kunde vara att försäkringsbolagen skulle ha incitament att vara med och delfinansiera skyddsåtgärder för att undvika potentiella skadekostnader. Idag finns dock inte några tydliga sådana incitament bland annat eftersom försäkringstiden för konsumentförsäkringar är korta (ettåriga) och då försäkringsbolaget har möjlighet att avstå från nyteckning av försäkring om bedömning görs att riskerna är för stora¹⁰. Ett sådant initiativ skulle också kunna innebära otillbörligt gynnande av enskild inom ett försäkringskollektiv vilket strider mot bestämmelserna för försäkringsverksamhet¹¹.

Med förväntat ökad risk för översvämning och erosion från havet på sikt som konsekvens av höjda havsnivåer och andra klimatförändringar blir frågan om systemet med enskilt ansvar och försäkringsbolagens roll är hållbart i längden. Försäkring kan tecknas mot skador orsakade genom plötsliga och oförutsedda händelser. Det saknas däremot möjlighet till en försäkring om det rör sig om händelser som man vet kommer att inträffa, exempelvis varje år som i fallet med vissa översvämningar, eller om en byggnad hotar att falla ner i havet till följd av stranderosion.

2.2.5 I vilka situationer saknas finansieringslösning?

I Tabell 1 nedan ges en kort sammanfattning över vilka situationer för vilka det idag finns finansieringslösningar tillgängliga, och för vilka det saknas. Resultatet ligger till grund för det fortsatta arbetet med att ta fram nya förslag.

Tabell 1. Sammanställning av fall för vilka det idag existerar finansieringslösningar för klimatanpassningsåtgärder, och fall för vilka det saknas.

Påverkade värden	Exempel	Befintliga finansieringslösningar för erosionsskydd	Befintliga finansieringslösningar för översvämningsskydd
<ul style="list-style-type: none"> › Ett avgränsat antal fastigheter › Inga eller obetydliga allmänna intressen 	Villa- eller fritidshusområde vid kust	<ul style="list-style-type: none"> › Anläggnings-samfällighet 	<ul style="list-style-type: none"> › Statlig medfinansiering (MSB) › Markavvattnings-samfällighet
<ul style="list-style-type: none"> › Ett avgränsat antal fastigheter › Allmänna intressen 	Villa- eller fritidshusområde vid kust med badstränder som nyttjas av en bredare allmänhet	Saknas	<ul style="list-style-type: none"> › Statlig medfinansiering (MSB)
<ul style="list-style-type: none"> › Stor andel av fastigheter i kommunen › Betydande allmänna intressen 	Kuststad (infrastruktur, el- och vattenförsörjning, rekreativsvärden m.m.)	<ul style="list-style-type: none"> › Medel från kommunal budget › Medfinansiering genom EU-bidrag 	<ul style="list-style-type: none"> › Statlig medfinansiering (MSB) › Medfinansiering genom EU-bidrag › Medel från kommunal budget

¹⁰ Personlig kommunikation med representant från Svensk försäkring, 2019-11-08.

¹¹ Personlig kommunikation med representant från Svensk försäkring, 2019-11-14.



Figur 5. Område med enskilda och allmänna intressen utsatt för erosions- och översvämningsrisk. Skummeslövsstrand, Laholms kommun (Foto P. Danielsson, SGI)



Figur 6. Naturreservat i Åhus, Kristianstad kommun (Foto P. Danielsson, SGI)

3 Befintliga finansieringslösningar som eventuellt kan nyttjas

Nedan ges en beskrivning av finansieringsmekanismer som tillämpas för olika syften i samhället idag och som var och en för sig, eller i kombinationer, skulle kunna fungera som utgångspunkt för nya förslag till finansieringslösningar av åtgärder mot erosion och översvämning.

3.1 Gemensamma anläggningssamfälligheter

En samfällighet är en egendom eller rättighet som tillhör flera fastigheter. Samfälligheten ägs gemensamt av de fastighetsägare som har en andel av samfälligheten. Gemensamma anläggningssamfälligheter kan potentiellt vara en gångbar lösning för gemensamt ägande och finansiering av fysiska åtgärder för översvämnings- och erosionskydd och beskrivs vidare i detta avsnitt.

En gemensam anläggningssamfällighet (vidare gemensamhetsanläggning) består av en anläggning med syfte att tillgodose ändamål av stadigvarande betydelse för fastighetsägarna. Genom upprättande av en sådan samfällighet finns möjlighet att formalisera ägandeförhållanden, finansiering och förvaltning av en anläggning som ägs av flera fastighetsägare. Bestämmelser avseende gemensamhetsanläggningar regleras i anläggningslagen (1973:1149). Bildandet sker genom en lantmäteriförrättning där bland annat deltagande fastigheters andelar i anläggningen fastställs. Fastighetsägare kan vara till exempel privatpersoner, näringsidkare eller kommuner.

Deltagande i gemensamhetsanläggning är tvingande

Deltagande (eller ägande av andel) i en gemensamhetsanläggning är tvingande för de fastigheter som drar nytta av anläggningen. Om fastighetsägare motsätter sig åtgärden finns prövningsgrunder mot vilka genomförandet av åtgärden ska prövas. Om behovet av anläggningen är synnerligen angeläget kan inte någon fastighetsägare som drar nytta av anläggningen motsätta sig att åtgärden genomförs. I annat fall, då anläggningen inte anses vara synnerligen angelägen, ska det finnas beaktansvärda skäl för en fastighetsägare att motsätta sig åtgärden. Vid sådan prövning ska den eller de fastighetsägares mening som har störst nytta av anläggningen främst beaktas, detta enligt 7 § Anläggningslagen.

Samtidigt gäller enligt 5§ att en gemensamhetsanläggning inte får inrättas för en fastighet om det inte är av väsentlig betydelse för fastigheten att vara del av anläggningen. För att en fastighetsägare ska behöva delta i anläggningen ska den alltså ha ett tydligt behov av den. Vidare gäller att det så kallade båtnadsvillkoret enligt 6§ ska vara uppfyllt. Villkoret innebär att åtgärden ska vara ekonomiskt försvarbar, det vill säga; den ekonomiska nyttan (eller annan nytta) ska vara större än kostnaderna för åtgärden. Villkoret prövas för fastighetskollektivet tillsammans. I övrigt gäller att andelen i samfälligheten tillhör fastigheten och fastighetsägaren kan därför inte överlåta sin andel separat. Andelen kan bara överlåtas i samband med överlåtande av fastigheten eller vid ny förrättning där Lantmäteriet avskiljer andelen.

Skyldighet att avstå mark för anläggning

Fastighetsägare är skyldiga att upplåta mark för gemensamhetsanläggning om den behövs för ett större antal fastigheter eller om den är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt (12§). Den fastighet på vilken anläggningen byggs kan, men behöver inte, vara del av gemensamhetsanläggningen. Fastighetsägaren som upplåter mark har rätt till inlösen och därmed ersättning för den mark som tas i anspråk (12§).

Principer för fördelning av andelar och kostnader

Vid lantmäteriförrättning bestäms deltagande fastigheters andelstal i gemensamhetsanläggningen. Fördelning av andelar grundar sig på den nytta som fastigheten bedöms kunna ha av anläggningen (15§). Fördelning av kostnader för anläggning och drift av anläggningen följer av fastigheternas andelstal. En fastighet som drar större nytta av anläggningen får alltså en större andel och får betala en större del av kostnaderna i förhållande till en fastighet som inte drar lika stor nytta.

3.2 Markavvattningssamfällighet

En annan typ av samfällighet vars principer kan vara av intresse för rapportens syfte är markavvattningssamfälligheter där fastigheter tillsammans genomför markavvattning såsom dikning och dränering. I äldre lagstiftning kallades detta dikningsföretag eller markavvattningsföretag men omfattas idag av vattenverksamhet och regleras i Miljöbalken (1998:808), lagen (1998:812) om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (vidare LSV) och i förordning om vattenverksamhet (1998:1388).

Markavvattning kräver tillstånd enligt 11 kap. 13§ Miljöbalken och prövas alltid av mark- och miljööverdomstolen i de fall flera fastigheter deltar i verksamheten (7 kap. 19§ LSV).

Två olika förvaltningsformer är möjligt

En samfällighet för markavvattning kan förvaltas på två sätt, antingen genom delägarförvaltning eller genom föreningsförvaltning. Om inget annat bestäms vid samfällighetens bildande sker förvaltningen genom delägarförvaltning vilket kräver enighet vid beslut, dvs. att alla deltagare måste komma överens. I de fall delägare inte kommer överens kan Lantmäteriet kopplas in och sammanträde hållas. Vid sådant sammanträde sker röstning om beslut där deltagande fastighetsägare har en röst var oavsett andelstal (dock ej beslut som rör ekonomiska frågor om det begärs av en eller flera fastighetsägare) (Länsstyrelserna, 2015).

På begäran av någon deltagande fastighetsägare kan förvaltningen istället övergå till att skötas genom en förening. Då ordnar Lantmäteriet ett sammanträde och en samfällighetsförening bildas. Majoritetsbeslut gäller vid omröstning där varje närvarande deltagare har en röst vardera (för ekonomiska beslut gäller röstetal efter ägarandel om det begärs av någon deltagare).

För båda förvaltningsformerna gäller alltså att beslut avseende icke-ekonomiska frågor (om deltagare är oeniga) kräver majoritetsbeslut där varje deltagare har en röst. Det skulle kunna innebära att en fastighetsägare som har stor nytta av

Åtgärden röstas ner i det fall fler fastighetsägare är av annan åsikt, trots att de kan ha mindre nytta av verksamheten.

Deltagande i avvattningssamfällighet kan vara tvingande

Om markavvattningen avser dikning måste fastighetsägare som drar nytta av åtgärden delta. Om åtgärden avser annan markavvattning än dikning finns endast skyldighet att delta om det begärs av fastighetsägare som får mer än hälften av den nytta som verksamheten bidrar till (3 kap. 1§ LSV).

Principer för kostnadsfördelning

Liksom för gemensamhetsanläggningar som beskrivits i kapitel 3.1 fördelas kostnader för verksamheten mellan deltagande fastigheter utifrån andelstal där den som drar större nytta av verksamheten har större ägarandel och betalar mer i förhållande till den som drar mindre nytta av verksamheten (3 kap. 3§ LSV).

Vid delägarförvaltning av samfälligheten har deltagande fastighetsägare en röst oavsett andelstal, på begäran av en eller fler fastighetsägare kan dock röster som berör ekonomiska frågor fördelas efter andelstal. Röstetalet för en enskild fastighetsägare får dock inte överstiga en femtedel av totala röstetalet. För föreningsförvaltning gäller att styrelsen inte har mandat att själva sköta samfälligheten, förslag och budget ska istället läggas fram vid sammanträde som sedan godkänns av deltagarna.

3.3 Möjligheter att bilda samfällighet för erosions- och översvämningståtgärder

Om möjlighet att tillämpa anläggningslagen

För att tillämpa anläggningslagen ska åtgärden vara en anläggning som är gemensam för flera fastigheter och som tillgodoser ett ändamål av stadigvarande betydelse för dem. Vilka typer av åtgärder som är att betrakta som en *anläggning* är inte definierat eller exemplifierat i anläggningslagen. Inte heller i Lantmäteriets handbok för tillämpning av anläggningslagen (Lantmäteriet, 2018) ges någon definition. Däremot beskrivs olika exempel vilket bland annat omfattar anordning till skydd mot grundvatten, bryggor, småbåtshamnar, samt i viss utsträckning anläggning som tillämpas för landskapsvårdande syfte. I avsaknad av definition är det inte helt tydligt vad som menas med en anläggning och sannolikt görs en bedömning av Lantmäteriet från fall till fall. Det är dock inget som framkommit i underlaget som indikerar att åtgärder som strand- och stenskonung inte skulle kunna beskrivas som en anläggning.

Så länge nyttan av planerad åtgärd inte är av temporär karaktär utan uppfyller kraven om stadigvarande betydelse för deltagande fastigheter bör åtgärden kunna ses som en anläggning och anläggningslagen därmed vara tillämplig. Undantaget från möjlighet att bilda samfällighet enligt anläggningslagen är åtgärder som definieras som markavvattning då istället lagen (1998:812) om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet tillämpas, mer om det nedan. Risken för skada på fastigheter kan behöva utredas så att nyttan av anläggningen kan påvisas medföra en stadigvarande betydelse.

Om möjligheten att bilda markavvattnings-samfällighet

Markavvattning definieras i 11 kap. 2§ Miljöbalken som en åtgärd som utförs för att avvattna mark, när det inte är fråga om avledande av avloppsvatten, eller som utförs för att sänka eller tappa ur ett vattenområde eller för att skydda mot vatten, när syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål. Åtgärder som uppfyller definitionen kan vara dikning och invallning om syftet är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för ett visst ändamål. Dikning och invallning kan tillämpas som skydd mot översvämning varför markavvattnings-samfällighet i första hand bedöms vara aktuellt för åtgärder mot översvämning och inte i samma utsträckning för åtgärder mot erosion.

Exempel på praktisk tillämpning

Att anläggningslagen är tillämplig för vissa typer av skyddsåtgärder styrks även av flera exempel på tillämpning i praktiken, något som beskrivs i Persson (2018). I Tabell 2 visas exempel på gemensamhetsanläggningar som bildats med syfte att motverka erosion och översvämning. Några exempel är från senare år vilket indikerar lagstiftningens tillämplighet idag.

Tabell 2. Exempel på gemensamhetsanläggningar som bildats för åtgärder mot erosion och översvämning. Underlag hämtat från Persson (2018).

	Antal gemensamhetsanläggningar	År för bildande
Åtgärder mot översvämning		
Skyddsvall	2	1995-1997
Invallning	3	1994-2007
Jordvall	1	1983
Översvämningsskydd/översvämningssyta	2	2015-2017
Åtgärder mot erosion		
Erosionsskydd	5	1983-2017
Strandskoning	5	1997-2014

Tillstånd för samfälligheter

För inrättande av markavvattnings-samfällighet krävs tillstånd för markavvattning enligt Miljöbalken. Även gemensamhetsanläggning kan kräva tillstånd eller anmälan om vattenverksamhet enligt LSV när åtgärden innebär arbeten i vatten. Utöver tillståndsprovning eller anmälan om vattenverksamhet samt förrättning och provning av själva samfälligheten kan det vara aktuellt med dispensprovning enligt bestämmelserna om biotopskydd, strandskydd och artskydd, samt att ansöka om rådighet över den mark som ska nyttjas. I tillägg kan åtgärder som innebär tillförsel av sand, såsom strandfordring, kräva tillstånd för täktverksamhet vid den plats där sanden utvinns. All täktverksamhet i allmänt vatten kräver genom koppling till Miljöbalken tillstånd enligt Kontinentalsockellagen (KSL). Utöver MKB ställs där krav på kontrollprogram som ska finansieras av sökanden, något som kan vara kostsamt för enskilda fastighetsägare.

Åtgärder som uppförs inom strandskyddat område kräver ansökan om strandskyddsdispens vilket kan ges om det finns särskilda skäl eller om syftet med strandskyddet inte påverkas (Länsstyrelsen Västra Götaland, 2019). För att

inrätta en gemensamhetsanläggning eller markavvattningssamfällighet måste samfälligheten ha rådighet över den mark där åtgärden är lokaliserad. Avtals servitut, nyttjanderätt, fastighetsbildning eller liknande behöver upprättas med fastighetsägaren i det fall åtgärden ska göras i vattenområde som hör till enskild fastighet. Om åtgärden ska göras inom allmänt vatten är det staten som har rådighet och det är Kammarkollegiet som prövar och lämnar rådighetstillstånd. Möjlighet och vilja att upplåta mark för åtgärden genom servitut eller nyttjanderätt kan begränsa möjligheten för en skyddsåtgärd att komma på plats.

Potentiella hinder för bildande av samfälligheter

Att deltagande i en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen är tvingande för de fastigheter som drar nytta av anläggningen antas gynna förutsättningarna för en samfällighet att bildas. Detta då samfällighetens bildande inte står och faller med att någon fastighetsägare skulle motsätta sig anläggningen. I det fall fastighetskollektivet inte är överens och tvång måste åberopas kan dock prövningsprocessen kompliceras. Andra hinder kan vara i det fall avgörande handlingar såsom tillstånd, dispens och rådighet inte kan ges. Om det exempelvis finns värdefulla naturvärden som kan komma att påverkas av åtgärden kan tillstånd för vattenverksamhet och strandskyddsdispens försvåras. Det senare påverkar inte bara möjligheten att bilda samfällighet utan gäller för alla ägande- och förvaltningsformer av skyddsåtgärder.

3.4 VA-avgifter

Vattentjänstlagen

Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster omfattar vattenförsörjning och avlopp, så kallade vattentjänster, som tillhandahålls via kommunala anläggningar. Vattentjänstlagen reglerar förhållandet mellan kommunen, den huvudman som ansvarar för tillhandahållandet av vattentjänsten, och ett användarkollektiv. Genom sin status som så kallad speciallag gäller vattentjänstlagen över andra lagar som exempelvis kommunallagen eller skadeståndslagen. Detta innebär att frågor som är reglerade inom vattentjänstlagen inte regleras inom annan lagstiftning, undantaget är tvister utanför VA-förhållandet (Svenskt vatten, 2019).

Annan reglering

Utöver vattentjänstlagen finns åtskilliga andra bestämmelser som på olika sätt berör vattenförsörjningen. Miljöbalken gäller alla delar av vattentjänsterna med avseende på skydd av vattentäkt, uttag och överföring av råvatten, vattenverk, vattenreningsverk samt dess ledningsnät och hantering av dagvatten. Även Havsmiljö- och vattenförvaltningens bestämmelser som baseras på ett flertal EU-direktiv för att skydda och förbättra kvaliteten på havsvatten och inlands- vatten påverkar förutsättningarna för vattenförsörjningen. Andra betydelsefulla bestämmelser som kan nämnas är EU:s kemikalieförordning (Reach), expropriationslagen (1972:719) som reglerar hur mark tvångsvis kan tas i anspråk och hur ersättning ska beräknas, jordabalken(1970:994) som reglerar rättsförhållandet rörande fast egendom samt inskrivningsväsendet och anläggningslagen (1973:1149) som reglerar hur vatten- eller avloppsanläggningar kan inrättas som gemensamhetsanläggningar som förvaltas av och drivs av fastighetsägarna (Svenskt vatten, 2019).

Vem ska betala avgiften?

Den som är skyldig att betala avgift för vattentjänster enligt vattentjänstlagen är i normalfallet en fastighetsägare vars fastighet

- > ligger inom verksamhetsområdet för den allmänna VA-anläggningen,
- > har behov av anordning för vattentjänst,
- > har ett behov som inte kunnat tillgodoses bättre på annat sätt än genom anslutning till den allmänna anläggningen.

Även om verksamheten ska bedrivas utan lönsamhet, dvs uttaget av avgifter får ej överstiga kostnader för vattentjänsterna, kan ett visst överuttag tillåtas. Detta förutsatt att överuttaget placeras i en investeringsfond för bekostande av reinvesteringar som ska löpa enligt en 10-årsplan (Svenskt vatten, 2019).

Hur bestäms avgiften?

VA-avgiften består av en engångsavgift för att täcka kostnaden för etablering av den allmänna VA-anläggningen. Därtill kommer en periodisk avgift för att täcka kostnader för förbrukning, drift och underhåll samt andra kostnader som inte täcks av anläggningsavgiften. En kommun kan överlåta till huvudmannen (exempelvis ett kommunalt VA-bolag) att fastställa principerna för beräkning av de faktiska avgifterna som sedan sammanfattas i en VA-taxa (Svenskt vatten, 2019).

3.5 Skatter

Skatteinstrumentet skulle kunna användas för finansiering av åtgärder mot erosion och översvämningsproblem och skulle kunna tillämpas på både kommunal eller statlig nivå. Oavsett vilken nivå som väljs kräver en ny skatt också ny lagstiftning genom riksdagsbeslut samt ett flertal ändringar i befintliga bestämmelser, bland annat i inkomstskattelagen.

4 Internationell utblick

I kapitlet nedan redovisas läget i några utvalda grannländer när det gäller arbetet mot översvämnings- och erosionsrisk. Syftet är att identifiera finansieringsmekanismer och förvaltningsformer som skulle kunna vara relevanta i en svensk kontext.

4.1 Storbritannien

Situationen i Storbritanniens kustområden när det gäller översvämnings- och erosionsproblem bedöms som mycket allvarig i en rapport från Committee on Climate Change (CCC, 2018)¹². Bland annat konstateras att de negativa effekterna är betydande i många kustområden och att utvecklingen kommer leda till ökande svårigheter i framtiden.

Idag bedöms cirka 520 000 fastigheter, varav 370 000 utgörs av bostadshus, befinna sig i översvämningshotade områden. När det gäller kusterosion bedöms 8 900 fastigheter vara direkt hotade till följd av att de befinner sig i utsatta kustområden. De årliga kostnaderna till följd av erosions- och översvämningsproblem i Storbritannien uppskattas i rapporten till £260 miljoner¹³ (CCC, 2018).

4.1.1 Förvaltning i Storbritannien

I Storbritannien ligger det övergripande nationella ansvaret för erosions- och översvämningsfrågor (FCERM¹⁴) på DEFRA¹⁵. Myndigheten finansierar åtgärder genom bidrag till miljömyndigheten (Environment Agency), regionala myndigheter, som exempelvis förvaltningsorgan med ansvar för planering och åtgärdsarbete på avrinningsområdes nivå¹⁶, samt lokala myndigheter. Samtliga myndigheter har ansvar och bemyndigande att arbeta med frågorna på olika nivåer och med varierande fokus (DEFRA, 2019).

Den första moderna lagstiftningen på området kom 1949 genom *Coast Protection Act*. Lagstiftningen, som idag betraktas som ålderdomlig, har på senare tid reviderats och innebär en uppdelning av jurisdiktionen där erosionsfrågorna sorterar under lokalt myndighetsansvar och översvämningsfrågor under centrala myndigheter.

Gällande lagstiftning

Ett stort antal lagar och bestämmelser ligger till grund för arbetet med att ta fram strategier för att minska riskerna från översvämnning och erosion i

¹² Kommittén skapades 2008 som ett led i arbetet med att förbereda Storbritannien för effekterna av framtida klimatförändringar (Climate Change Act). Kommittén ska bland annat presentera utsläppsmål avseende emissioner av klimatgaser samt rapportera hur förberedelserna för kommande klimatförändringar fortskrider.

¹³ Motsvarar cirka SEK 3,2 miljarder.

¹⁴ Flood and Coastal Erosion Risk Management.

¹⁵ Department for Environment, Food and Rural Affairs.

¹⁶ Internal drainage boards – I Storbritannien finns

Storbritannien. Bland annat *Coast Protection Act (1949)*, *Climate Change Act (2008)*, *Flood and Water Management Act (2010)* och *Flood Risk Regulation (2009)* samt nationell lagstiftning kopplad till *Vattendirektivet (2000/60/EC)*, *Art- och Habitatdirektivet (92/43/EEC)* och *Fågeldirektivet (2009/147/EC)*, (CCC, 2018).

Regional förvaltning

På den regionala förvaltningsnivån verkar LLFA¹⁷ med ansvar för översvämningssrisker kopplade till yt- och grundvatten. Arbetet samordnas med andra regionala myndigheter med ansvar för bland annat inlandsfarleder (District councils) och översvämningssrisker i låglänta områden (Internal Drainage Boards). I tillägg deltar ytterligare förvaltningar med koppling till infrastruktur (Highways England) samt vatten- och avloppsföretag i arbetet (DEFRA, 2019).

Lokal förvaltning

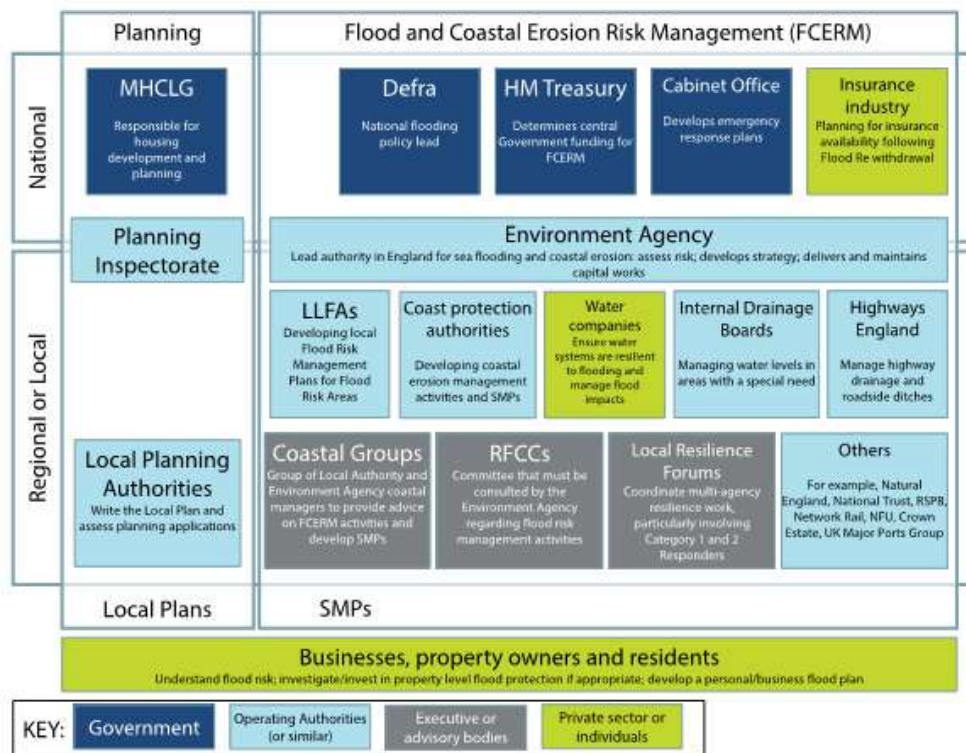
På den lokala nivån sker mellankommunalt samarbete och genom olika planeringsfunktioner. En viktig del av ansvaret för samordning mellan de olika insatserna på regional och lokal förvaltningsnivå vilar på RFCC¹⁸ som bemannas av personal från LLFA, Environment Agency samt andra centrala myndigheter. Det förebyggande arbetet görs bland annat genom sammanställning av åtgärdsbehov och riskbedömningar i så kallade Shoreline Management Plans (SMPs). Här spelar även lokala miljömyndigheter (Natural England) en betydelsefull roll tillsammans med andra sektorsrepresentanter för exempelvis hamnar, järnväg och fastigheter (DEFRA, 2019), se Figur 7.

Identifierade svårigheter

Ett av problemen med arbetet mot erosion och översvämning i Storbritannien som lyfts i Committee on Climate change (2018) är den otydliga och splittrade ansvarsfördelningen mellan nationella, regionala och lokala myndigheter. Enligt rapporten leder den nuvarande situationen ofta till att myndigheterna har motstående intressen, vilket i sin tur leder till att erosions- och översvämningssfrågorna inte ges den uppmärksamhet som krävs. Som ett resultat saknas idag fungerande långsiktiga planer för kustzonsförvaltning då de både saknar lagstöd och tydliga finansieringsmekanismer för de åtgärder som identifierats.

¹⁷ Lead Local Flood Authorities.

¹⁸ Regional Flood and Coastal Committees.



Figur 7. Ansvar för planering och genomförande av åtgärder mot översvämning och erosion i Storbritannien är uppdelat mellan ett stort antal myndigheter på olika organisatoriska nivåer. Källa: Committee on Climate Change (2018)

4.1.2 Vem tar initiativ till åtgärder?

Åtgärder mot erosion

Lokala myndigheter har genom sina SMP:s en god bild över lokala risker och känslighet kopplade till erosion och översvämning, samt åtgärdsbehov i olika områden. När det gäller erosionsproblematiken medför detta möjligheter för de lokala myndigheterna att via Environment Agency ansöka om medel för finansiering av åtgärder. Även om det tillhör ovanligheterna är det möjligt för privatpersoner (eller sammanslutningar av privatpersoner) att genom inspel till det lokala myndighetsarbetet med utvecklingen av SMP initiera projekt för åtgärder mot erosionsrisk¹⁹.

Åtgärder mot översvämning

När det gäller översvämningens problematik har lokala SMP snarare uppgiften att presentera riskanalyser som sedan kan ligga till grund för finansiering av åtgärder där initiativet tas på regional eller central förvaltningsnivå. För detta syfte är tillgången till offentliga medel bättre, i synnerhet i fall då betydelsefull infrastruktur hotas i berörda områden. Finansiering av åtgärder medges ofta till sökande som består av partnerskap mellan flera aktörer som bidrar med motfinansiering. Syftet är att åtgärderna ska vara så multifunktionella som möjligt. Detta leder emellertid till att åtgärderna primärt utformas efter de

¹⁹ Personlig kommunikation med Larissa Naylor, 2019-11-04.

medfinansierande parternas syfte och inte alltid med fokus på översvämningsproblematiken²⁰.

Planerad reträtt

I områden där det inte är tekniskt möjligt eller ekonomiskt försvarbart att vidta åtgärder för att skydda fastigheter från erosion är enda alternativet planerad reträtt, det vill säga att bostäder eller anläggningar rivs eller flyttas från en utsatt plats. I nuläget finns emellertid ingen möjlighet för enskilda fastighetsägare att söka ekonomiskt stöd för planerad reträtt²¹. I vissa kustområden med höga naturvärden kan det dessutom finnas lokala begränsningar när det gäller nybyggnation vilket minskar möjligheten ytterligare. En viktig aktör när det gäller möjligheten för privatpersoner att finansiera en planerad reträtt är försäkringsbolagen. Denna väg är emellertid endast tillgänglig i det fall en fastighet spolats bort eller förstörs i en storm (det vill säga till följd av en händelse som kan klassas som plötslig och oförutsedd).

4.1.3 Finansieringsmekanismer

Statliga (Environment Agency) bidrag för riskreducerande åtgärder

Sedan 2015 har cirka £200 miljoner av statliga medel använts för att finansiera åtgärder mot översvämnings- och kusterosion i Storbritannien. Stödet från miljömyndigheten kan beviljas efter godkännande av en cost-benefit analys över föreslagna åtgärder. Varje ansökan måste därför kompletteras med ett business case där åtgärdens kostnad ställs mot det ekonomiska värdet av förväntade nyttor. Även den tekniska hållbarheten analyseras i ett förslag.

Processen följer ett antal steg som startar med en anmälan av ett projekt till AFCRM (Area Flood and Coastal Risk Manager) på den lokala miljömyndigheten. Innan finansiering kan medges säkerställs att projektet uppfyller de krav som ställts upp av DEFRA²² (2009) genom tillämpning av en särskild utvärderingsguide (Environment Agency, 2018).

4.1.4 Förslag till åtgärder för en förbättrad förvaltning

I sin rapport från 2018 förslår Committee on Climate Change ett antal åtgärder som skulle kunna leda till en mer effektiv och ändamålsenlig förvaltning när det gäller översvämnings- och erosionsfrågor i Storbritannien:

- > Lokala myndigheter och Environment Agency måste arbeta mer aktivt med drabbade lokalsamhällen för att ta fram realistiska långsiktiga strategier som också arbetas in i översikts- och detaljplaner, bestämmelser och projekt.
- > Centrala myndigheter i Storbritannien behöver förändra sitt arbetssätt när det gäller översvämnings- och erosionsproblematik i kustnära områden. En

²⁰ Personlig kommunikation med Larissa Naylor, 2019-11-04.

²¹ Ibid

²² Department for Environment, Food and Rural Affairs

ny approach behöver vara långsiktig, evidensbaserad och på ett bättre sätt inkludera synpunkter och ställningstaganden från påverkade kustsamhällen.

- > Centrala myndigheter behöver tillgängliggöra långsiktiga finansieringsmekanismer för skydd av kustsamhällen och infrastruktur, öka ambitionsnivån när det gäller att återställa kusthabitat samt bistå berörda samhällen i att hantera de förändringar som oundvikligen står för dörren.

4.2 Nederländerna

Nederländerna har en lång historia av kamp mot översvämning och kusterosion. En händelse som ledde till utvecklingen av den moderna förvaltningen var den stora översvämningen som inträffade i Nederländerna 1953, då nästan 2000 människor miste livet och mycket omfattande materiella skador orsakades. Sedan dess har man med ett adaptivt arbetssätt utvecklat förvaltning, lagstiftning och finansieringsmodeller för att successivt minska riskerna för översvämning och kusterosion (Rijkswaterstaat, 2012). Också inom ramen för EU har Nederländerna bidragit till utvecklingen, bland annat genom att tillsammans med Frankrike verka för införandet av EU:s översvämningsdirektiv (2007/60/EC). I direktivet ställs krav på medlemsländerna att kartlägga översvämningskänsligheten för vattenvägar samt inlands- och kustområden, men också att säkerställa allmänhetens tillgång till information och inflytande över planeringsprocessen med avseende på åtgärder (EU, 2019).

Tanken är att arbetet med genomförandet av översvämningsdirektivet ska koordineras med Ramdirektivet för vatten (2000/60/EC) samt Havsmiljödirektivet (2008/56/EG). Den finansiering som är tillgänglig i Nederländerna ska därför omfatta alla de åtgärder som bedöms nödvändiga för genomförandet av de tre direktiven.

4.2.1 Förvaltning i Nederländerna

I Nederländerna är finansieringen av åtgärder mot översvämning och kusterosion fullt ut finansierad genom avgifter och skatter på olika administrativa nivåer. Detta återspeglar det faktum att översvämning och kusterosion är en fråga som berör flertalet av Nederländernas invånare. Administrationen är fördelad på fem nivåer: central myndighetsnivå (Rijkswaterstaat²³), provinsnivå, kommunnivå och vattenmyndighetsnivå. Verksamheten inom samtliga nivåer finansieras genom statliga anslag eller genom skatteintäkter till lokala eller regionala myndigheter. Enda undantaget utgörs av vatten- och avloppssektorn som sköts av privata bolag och som finansieras genom brukaravgifter (Dutch Water Authorities, 2017).

Den centrala myndighetsnivån representeras av Rijkswaterstaat som bär det övergripande ansvaret för förvaltningen av sjöar, floder och kustområden.

Central
myndighetsnivå

²³ På engelska: The ministry for the development of water and spatial planning.

Myndigheten står för cirka 20% av finansieringen av nödvändiga åtgärder inom berörda områden (Rijkswaterstaat, 2012).

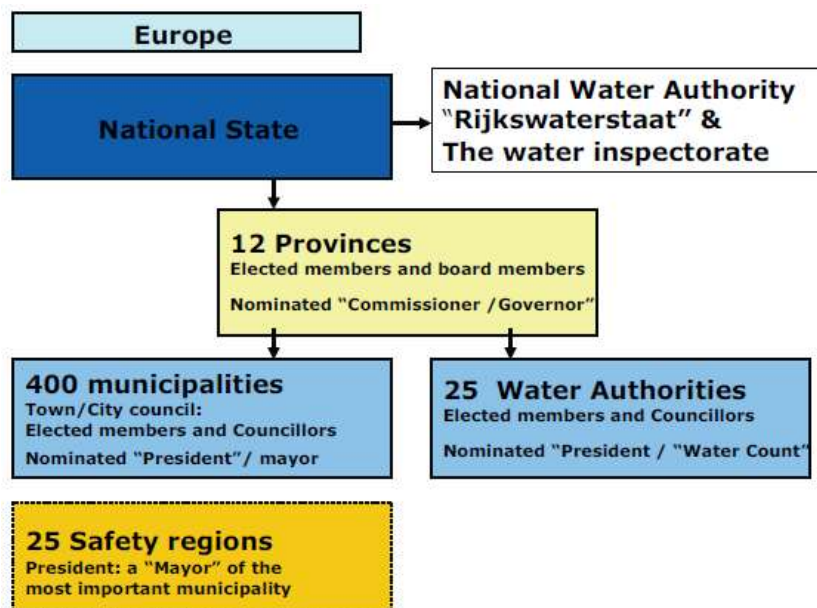
**Regional förvaltning
- provinser**

På den regionala förvaltningsnivån är Nederländerna indelat i 12 provinser med ansvar för fysisk planering och vattenförvaltning på regional nivå. De provinsiella myndigheterna ansvarar också för tillsyn och underhåll av regionala vattenvägar samt tillstånd för förändring av vattenvägar. Provinserna står för cirka 5% av åtgärdsfinansieringen (Rijkswaterstaat, 2012).

**Regionala
vattenmyndigheter
"Water boards"**

Den andra regionala förvaltningsnivån i Nederländerna utgörs av 21 vattenmyndigheter som ansvarar för översvämningsskydd, förvaltning av vattenvägar, pumpstationer, vägar och reningsverk. Det geografiska ansvarsområdet för respektive vattenmyndighet baseras på lokala avrinningsområden och följer därmed inte andra administrativa eller politiska gränser som provinser eller kommuner (Dutch Water Authorities, 2017). Vattenmyndigheterna ska bestå av företrädare för:

- > Boende inom den regionala myndighetens administrativa område
- > Landägare - företräddesvis jordbrukare med öppna jordbrukslandskap utanför skyddade områden
- > Ägare till skyddade områden
- > Kommersiella verksamheter och industrier



Figur 8. Den Holländska förvaltningsstrukturen för vattenmiljö-, översvämning- och erosionsfrågor (Rijkswaterstaat, 2012).

4.2.2 Finansiering av åtgärder

Statliga medel

Som nämns ovan sker finansieringen av åtgärder mot erosion och översvämning genom skatt på olika nivåer. I Dutch Water Authorities (2017) ges ett exempel från 2016 där den totala statliga budgeten för vattenförvaltningens olika delar uppgick till €7.1 miljarder (cirka SEK 75 miljarder). Av dessa medel allokerades €2.9 miljarder till de regionala vattenmyndigheterna.

Regionala medel via skatt till vattenmyndigheterna

Skatten som samlas in av de regionala vattenmyndigheterna baseras på ett antal principer:

- > Nyttoprincipen – som ägare av en större andel av berörda fastigheter betalar du också högre skatt. Samtidigt medför en större skattebörda större inflytande över förvaltningsbesluten inom myndigheten.
- > Förorenaren betalar – den verksamhetsutövare som påverkar riskbilden med avseende på erosion och översvämning betalar också mer i skatt. Principen är också vägledande inom vattenförvaltningens åtgärdsarbete (åtgärder för god ekologisk och kemisk status inom ramen för vattendirektivet) där ekonomiskt ansvar för enskilda aktörer avgörs av den miljöbelastning som resulterar från den egna verksamheten.
- > Solidaritetsprincipen – skatteintäkterna inom de regionala vattenmyndigheterna är tillräckligt stora för att också åtgärder inom glesbefolkade områden ska kunna finansieras.
- > Principen om kostnadstäckning – intäkterna från skatter får inte överstiga behovet för att administrera och finansiera åtgärder.
- > Legalitetsprincipen – samtliga principer enligt ovan är del av *The Water Act (2009)*.

Genomsnittliga utgifter för ett hushåll i Nederländerna

Vattenrelaterade skatter och avgifter för ett genomsnittligt hushåll i Nederländerna uppgick enligt Dutch Water Authorities (2017) totalt till €805 under 2016. Av dessa utgjordes €321 (40%) av skatt till de regionala vattenmyndigheterna, €190 (24%) av avgift för avlopp, €165 (20%) av avgift för dricksvatten samt €129 (16%) av skatt till provins och stat.

4.3 Danmark

Den danska lagstiftning som reglerar åtgärder mot erosion och översvämningar i kustnära områden beskrivs bland annat i kystbeskyttelseloven och den danska implementeringen av EU:s översvämningdirektiv. Sedan 1 september 2018 har ansvaret för kustskydd flyttats över till kommunerna vilket lett till förenklade tillståndsprocesser för att få åtgärder till stånd. Den danska staten ansvarar emellertid för de åtgärder som vidtas på deras egna initiativ. Den generella principen i den danska lagstiftningen är att enskilda fastighetsägare och verksamhetsutövare bär ett stort ansvar för att själva skydda sin egendom (Miljø- og fødevareministeriet, 2019b).

4.3.1 Kommunala gemensamhetsprojekt för minskad erosion och översvämningsskydd

Samfälligheter för erosionsskydd

I den danska kustskyddslagen (kystbeskyttelseloven) finns bestämmelser om kommunernas möjlighet att initiera åtgärder för att motverka erosion och översvämning. Ett sätt är att upprätta en medlemspliktig samfällighetsförening (kystbeskyttelselag) för tillskapande av erosions- och översvämningsskydd. Kommunen utarbetar och fastställer även stadgar som ska gälla för samfälligheten (Miljø- og fødevareministeriet, 2018).

Samfällighetens storlek och avgifter

Både avgiftskollektivets storlek och avgifternas fördelningsnyckel fastställs av den berörda kommunen som också sköter administrationen kring avgifterna. I den händelse att avgiftskollektivets storlek förändras utarbetas en ny fördelningsnyckel. Bedömningen om vilka fastighetsägare som ska omfattas av medlemsplikten görs utifrån vilka som åtnjuter direkt skydd och annan materiell nytta av åtgärden. Den kan också utgöras av andra aktörer som drar indirekt eller så kallad immateriell nytta.

Materiell och immateriell nytta

Med materiell nytta avses exempelvis skadekostnader som kunnat undvikas, eller minskade underhållskostnader på befintliga skyddsanläggningar. Fastighetsägare kan också drabbas av negativa nyttor i form av exempelvis minskad havsutsikt, eller då erosionen plötsligt ökar i ett närliggande område till följd av skyddsanläggningar. De immateriella nyttorna sträcker sig väsentligt längre inåt land och kopplas exempelvis till ökade rekreativvärden på stranden eller positiva effekter på fastighetsvärden då ett område upplevs som tryggt för erosions- och översvämningssituationer.

Vilka bör ingå i samfälligheten

Utöver direkt berörda fastigheter i närheten av stranden bedöms därmed också fastigheter på längre avstånd från stranden som gynnade och givna medlemmar i en samfällighet. Också kommersiell verksamhet som exempelvis campingplatser vars verksamhet tryggas av åtgärden gynnas och bör ingå. Utöver fastighets- och verksamhetsägare kan även kommun och stat, i egenskap av huvudman för infrastruktur och tekniska installationer, åläggas att bidra till åtgärderna som medlemmar i samfälligheten. En annan situation som motiverar en kommun att vara medlem i en samfällighet är då det finns samhällen i berörda områden för vilka ovanstående nyttor medför betydande samhällsekonomiska värden.

Principer för avgiftsfördelning

Den danska lagstiftningen medger flera olika principer för att fastställa avgifter i en samfällighet mot erosions- eller översvämningssproblem. Utöver en fördelningsnyckel som utgår från att alla medlemmar i samfälligheten åtnjuter samma nytta av åtgärderna kan också fördelningar med koppling till tidsaspekten vara möjliga. En sådan princip bygger på sannolikheten för att en enskild fastighet/-verksamhet översvämmas. Metoden baseras på återkomsttid för olika vattenståndsnivåer, vilket i praktiken leder till att sockelhöjden för enskilda fastigheter blir av betydelse. Givet tilltagande klimateffekter med stigande vattennivåer och förändrade återkomsttider behöver dessutom fördelningsnyckeln revideras från tid till annan.

En annan variant med koppling till tidsaspekten är kopplad reträtthastigheten för sanddyner till följd av erosion. Kriteriet för avgiftsnyckel baseras då på hur lång tid det teoretiskt skulle ta för enskilda fastigheter på varierande avstånd till stranden att drabbas av erosionen. Ju närmare stranden, ju kortare tid till skada och därmed högre avgift i samfälligheten.

Differentiering av avgifter kan också ske med utgångspunkt från hur stor nytta, eller negativ effekt, specifika åtgärder har för enskilda berörda fastighetsägare. Exempelvis kan en vågbrytare utanför en strand medföra minskad erosion i anslutning till installationen och därmed gynna fastighetsägare med tomter i anslutning till den berörda stranden. Samtidigt kan åtgärden leda till ökad erosion på kringliggande strandavsnitt med negativa effekter för berörda fastighetsägare.

4.3.2 Gemensamhetsavtal mellan stat och kommun

I Danmark har så kallade gemensamhetsavtal tecknats mellan staten och kommuner med syfte att vidta åtgärder mot kusterosion och översvämningar. Fyra gemensamhetsavtal ha tecknats för perioden 2014-2018; Blåvand, mellan Nymindegab och Lodbjerg, vid Lønstrup och vid Skagen. Avtalen har förlängts till och med 2019 (Miljø- og fødevareministeriet, 2019a).

I varje avtal begränsas statens bidrag till DKK 1 miljon/år, ett bidrag som dessutom kräver ett lika stort belopp i medfinansiering från den mottagande kommunen. Den totala budgeten ska också täcka kostnader för projektering, tillsyn och uppföljning av de åtgärder som planeras.

4.3.3 Fastighetsägarinitiativ

Rågeleje-Udsholt Grundejerlag

Ett exempel där ett initiativ från fastighetsägare lett till utvecklingen av en samfällighetsförening för att motverka kusterosion är Rågeleje-Udsholt Grundejerlag. Samfälligheten bildades redan på 40-talet med syfte att värna om områdets höga naturvärden och säkerställa att invånarna i området fick inflytande i utvecklingen av området som ligger strax norr om Helsingör på Själlands nordkust i Gribskovs kommun (Rågeleje-Udsholt, 2019).

Ett projekt mot stranderosion

Efter en storm 2005 som ledde till allvarliga ras i nära anslutning till fastigheter i området inleddes diskussioner om hur den pågående erosionen skulle kunna

hejdas. Ett åtgärds paket togs fram med stöd av kommunen som innebar att ca 250 000 m³ sand skulle tillföras strandzonen under tre inledande år, därefter skulle i 50 000 m³ tillföras årligen för att upprätthålla sedimentbalansen. Åtgärden förväntades återskapa de breda sandstränder som tidigare skilde kustklipporna från havet och därmed även stoppa erosionen.

Differentierade avgifter för åtgärdsfinansiering

Den totala kostnaden för de första tre åren beräknades till DKK 40 miljoner och därefter DKK 3 miljoner årligen. Enligt förslaget ska kostnaden bäras av samfällighetens 17 000 medlemmar med fastigheter inom 1 000 meter från stranden. Avgiften var differentierad genom att hushållen närmast stranden skulle betala max DKK 1 950 årligen under de första tre åren, och därefter DKK 450 årligen. Fastigheterna längst bort från stranden skulle istället betala DKK max DKK 650 under de första tre åren för att därefter betala DKK 150 årligen (Klimatilpasning, 2009).

4.4 Kort om Island

Försäkring av egendom för naturkatastrofer

På Island finns sedan 1975 en statligt initierad och förvaltd försäkring mot naturkatastrofer som jordbävning, vulkanutbrott, laviner, skred samt översvämning. Försäkringen är obligatorisk att teckna för fastigheter samt för andra objekt som omfattas av brandriskförsäkring såsom infrastruktur för vatten, avlopp, värme, energi, sjötransport och skidliftar (Natural Catastrophe Insurance of Iceland, 2019).

Insamling av försäkringspremie görs i samordning med brandriskförsäkringar. Den årliga premien för naturkatastrofsförsäkringen motsvarar 0,2‰ av värdet på fastigheten. Vid händelse av skada på egendom från naturkatastrof betalar försäkringstagaren en självrisk motsvarande 2% av förlorat värde, dock minst ISK 400 000 (cirka SEK 30 000) vid skada på hus.

Värt att notera är att försäkringen täcker kostnader för skador som redan uppkommit, inte kostnader för förebyggande skyddsåtgärder. I tillägg täcker försäkringen endast skador från plötsliga händelser och omfattar därför inte skador orsakade av långsamma processer som erosion.

4.5 Sammanfattning från internationell utblick

I detta avsnitt ges en kortfattad överblick över centrala resultat från utblicken som gjorts avseende förvaltning och finansiering av klimatanpassning i Storbritannien, Nederländerna och Danmark. Den genomgång som har gjorts för Island är inte heltäckande på så vis att den omfattar en generell beskrivning av förvaltning och finansiering av klimatanpassningsarbetet, Island lämnas därför utanför denna sammanfattning.

4.5.1 Storbritannien

- > Situationen i Storbritanniens kustområden när det gäller översvännings- och erosionsproblem bedöms som mycket allvarlig i många kustområden

och förväntas leda till ökande svårigheter i framtiden. Idag bedöms cirka 520 000 fastigheter, varav 370 000 utgörs av bostadshus, befinna sig i översvämningshotade områden. När det gäller kusterosion bedöms 8 900 fastigheter vara direkt hotade till följd av att de befinner sig i utsatta kustområden. De årliga kostnaderna till följd av erosions- och översvämningsproblem i Storbritannien uppskattas till £260 miljoner (CCC, 2018).

- > Det övergripande nationella ansvaret för erosions- och översvämningsfrågor (FCERM) ligger i dagsläget på DEFRA²⁴. Myndigheten finansierar åtgärder genom bidrag till miljömyndigheten (Environment Agency), regionala myndigheter, som exempelvis förvaltningsorgan med ansvar för planering och åtgärdsarbete på avrinningsområdes nivå, samt lokala myndigheter. Samtliga myndigheter har ansvar och bemyndigande att arbeta med frågorna på olika nivåer och med varierande fokus (DEFRA, 2019). Den rådande ansvarsfördelningen mellan nationella, regionala och lokala myndigheter bedöms vara ett betydande problem i Storbritannien för att få till stånd effektiva åtgärder. Ofta leder den nuvarande situationen till att myndigheterna har motstående intressen, vilket i sin tur leder till att erosions- och översvämningsfrågorna inte ges den uppmärksamhet som krävs. Som ett resultat saknas idag fungerande långsiktiga planer för kustzonsförvaltning då både lagstöd och tydliga finansieringsmekanismer saknas för de åtgärder som identifierats (CCC, 2018).
- > De statliga medel som använts för finansiering av åtgärder mot översvämnings och kusterosion har sedan 2015 uppgått till cirka £200 miljoner. Medlen är sökbara för lokala miljömyndigheterna via regionala myndigheter. Det är även möjligt för privatpersoner (eller sammanlutningar av privatpersoner) att genom inspel till det lokala myndighetsarbetet med utvecklingen av SMP²⁵ initiera projekt för åtgärder mot erosionsrisk. Sammantaget har det emellertid konstaterats att centrala myndigheter behöver bli bättre på att tillgängliggöra långsiktiga finansieringsmekanismer för skydd av kustområden och infrastruktur.

4.5.2 Nederländerna

- > Till följd av sina lågt belägna kustområden vid Nordsjön har kusterosion och översvämningsrisker i alla tider varit en prioriterad del av förvaltningen i Nederländerna. Sedan den dramatiska översvämningskatastrofen 1953 som ledde till stora förluster av liv och materiella skador har man utvecklat ett adaptivt arbetssätt inom förvaltning, lagstiftning och finansieringsmodeller för att successivt minska riskerna för översvämnings och kusterosion (Rijkswaterstaat, 2012). Nederländerna har också varit en av de drivande medlemsstaterna inom EU för införandet av översvämningsdirektivet (2007/60/EC),

²⁴ Department for Environment, Food and Rural Affairs.

²⁵ Shoreline Management Plan

genomförandet av direktivet ska koordineras med Ramdirektivet för vatten (2000/60/EC) samt Havsmiljödirektivet (2008/56/EG).

- > I Nederländerna är administrationen av åtgärder mot översvämning och kusterosion fördelad på fem nivåer: central myndighetsnivå (Rijkswaterstaat²⁶), provinsnivå, kommunnivå och vattenmyndighetsnivå.
- > Verksamheten inom samtliga nivåer finansieras genom statliga anslag eller genom skatteintäkter till lokala eller regionala myndigheter. Enda undantaget utgörs av vatten- och avloppssektorn som sköts av privata bolag och som finansieras genom brukaravgifter (Dutch Water Authorities, 2017). Under 2016 uppgick den totala statliga budgeten för vattenförvaltningens olika delar till €7.1 miljarder (cirka SEK 75 miljarder). Samma år uppgick vattenrelaterade skatter och avgifter för ett genomsnittligt hushåll i Nederländerna till totalt €805 (Dutch Water Authorities, 2017).

4.5.3 Danmark

- > Längs Danmarks långa kuster med sandstränder innebär kusterosionen stora och varierade problem. I många områden utgör erosionen ett direkt hot mot fastigheter i strandnära lägen på grund av rasrisk, exempelvis på Nordsjälland. Erosionen innebär också ett betydande hot mot den danska turistindustrin genom sin negativa påverkan på sandsträndernas och andra känsliga områdens höga rekreations- och naturvärden. I tillägg bedöms den pågående kusterosionen tillsammans med stigande havsnivåer medföra ökande risk för översvämningar i många kustnära områden i framtiden.
- > På liknande sätt som i Sverige är den generella principen i den danska lagstiftningen att enskilda fastighetsägare och verksamhetsutövare bär ett stort ansvar för att själva skydda sin egendom (Miljø- og fødevareministeriet, 2019b). Den danska lagstiftning som reglerar åtgärder mot erosion och översvämningar i kustnära områden beskrivs bland annat i kystbeskyttelsesloven och den danska implementeringen av EU:s översvämningdirektiv. I Danmark ligger ansvaret för kustskydd sedan några år tillbaka på kommunerna istället för på staten. Förändringen har lett till förenklade tillståndsprocesser för att få åtgärder till stånd. Den danska staten ansvarar emellertid för de åtgärder som vidtas på deras egna initiativ.
- > I Danmark kan finansieringen av åtgärder mot erosion och översvämning i kustnära områden ske med hjälp av statliga medel genom så kallade gemensamhetsavtal mellan stat och kommun. Statens del i ett avtal kan maximalt utgöra DKK 1 miljon per år, ett bidrag som dessutom kräver ett lika stort belopp i medfinansiering från den mottagande kommunen. Denna typ av avtal förekommer endast i begränsad omfattning (fyra avtal har tecknats i skrivande stund). En vanligare finansieringsmekanism utgörs av

²⁶ På engelska: The ministry for the development of water and spatial planning.

medlemspliktiga samfällighetsföreningar som kan initieras av såväl fastighetsägare som kommuner. I det senare fallet kan en kommun också hjälpa till med att utarbeta och fastställa stadgar som ska gälla för samfälligheten (Miljø- og fødevareministeriet, 2018).

5 Förslag till modeller för finansiering

Baserat på den kartläggning som gjorts avseende potentiellt tillämpbara modeller från Sverige (kapitel 3) och med inspiration från den internationella utblicken i kapitel 4 beskrivs i detta kapitel ett antal förslag på finansieringsmodeller att tillämpa för klimatanpassningsåtgärder. Förslagen är utformade för att passa till olika avgränsningar avseende vilka värden som påverkas av planerade åtgärder. På detta sätt riktas några av förslagen till enskilda fastighetsägare medan andra förslag är riktade till kommun eller till stat. Några förslag omfattar en kombination av dessa intressenter.

En del av förslagen bedöms vara tillämpbara redan idag medan andra i varierande grad kräver förändringar i befintlig lagstiftning för att kunna användas. Lagändringar kräver omfattande kompletterande utredningar varför dessa förslag ska ses som ett diskussionsunderlag för finansieringslösningar som skulle kunna bli möjliga framöver.

5.1 Möjliga finansieringsmodeller riktade till fastighetsägare

5.1.1 Gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen

Befintlig lagstiftning kan i flera fall tillämpas för bildande av gemensamhetsanläggning för åtgärder mot erosion och översvämning²⁷. En gemensamhetsanläggning inrättas lämpligen för skyddsåtgärder mot erosion och översvämning där det finns ett avgränsat antal fastigheter som påverkas.

Initiativet till bildande av en gemensamhetsanläggning kan tas av fastighetsägare som ska delta i anläggningen, hyresgästorganisation, samt av kommunen. Kommunen kan begära förrättning även om den inte äger fastighet som påverkas av anläggningen (Lantmäteriet, 2018). Ansökan görs till Lantmäterimyndigheten som upprättar samfällighet där ägarandelar inklusive kostnadsfördelning görs genom förrättning. Deltagande i samfälligheten är fastigheter som påverkas av åtgärden och är tvingande i de fall behovet av åtgärden anses synnerligen angeläget. I annat fall kan fastighetsägare motsätta sig åtgärden (om beaktansvärda skäl finns) och i en prövning viktas enskilda fastighetsägares mening efter deras andelsägande. Kommunen kan vara delägare i en gemensamhetsanläggning i egenskap av fastighetsägare.

Finansiering

Grunden för fördelning av ägarandelar och kostnad baseras på andelstal där den som drar större nytta av verksamheten har större ägarandel och betalar mer i förhållande till den som drar mindre nytta av verksamheten. I dagsläget finns inte någon generell princip att tillämpa för fastställande av fastigheternas

²⁷ Om åtgärden betraktas som markavvattning är dock anläggningslagen inte tillämplig. Istället tillämpas lagen (1998:812) om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, se kapitel 3.2 för en närmare beskrivning.

relativa nytta av åtgärden. Den enskilda lantmätaren kan vid förrättning tillämpa den metod som bedöms lämplig utifrån syftet med anläggningen och lokala förutsättningar²⁸.

Möjligheter till medfinansiering

En gemensamhetsanläggning som inrättas för åtgärd mot översvämning kan vara berättigad att söka statsbidrag via MSB (2:2-medel) för 60% av åtgärds-kostnaden. Ansökan görs då via kommunen, se avsnitt 2.2.1. Åtgärder mot erosion är i dagsläget inte berättigat till statsbidrag.

Eventuellt behov av författningsändringar och andra administrativa och juridiska konsekvenser

Inrättande av en gemensamhetsanläggning är en ägande-, förvaltnings- och finansieringsmodell som kan tillämpas redan idag utan författningsändringar. Möjligheten att tillämpa anläggningslagen är dock begränsad till specifika förutsättningar och justeringar av lagen skulle kunna vara ett förhållandevis enkelt sätt att skapa förutsättningar för en bredare tillämpning. Nedan beskrivs ett revideringsförslag att utreda vidare.

Revidering av anläggningslagen för bredare tillämpning

Enligt befintlig lagstiftning (anläggningslagen) finns inte möjlighet för en kommun eller annan intressent att delta som andelsägare i samfälligheten i annat fall än som ägare till fastighet (eller ägare av fysiska objekt som kan anses motsvara en fastighet). Förekomsten av allmänna intressen som skulle kunna skyddas genom åtgärden, exempelvis rekreations- eller naturvärden som inte utgör fysiska objekt som byggnader eller liknande utgör alltså ingen grund för kommunalt deltagande i anläggningen. För att öka flexibiliteten i tillämpning av anläggningslagen till att även omfatta intressenter eller sakägare som inte är fastighetsägare kan det därför vara önskvärt att avgränsningen för det kommunala deltagandet minskas så att även allmänna intressen kan omfattas i vidare bemärkelse. Kostnader för implementering och förvaltning av skyddsåtgärd fördelas då förslagsvis så att kommunen finansierar de andelar som representerar skydd av allmänna intressen baserat på samhällsekonomiskt värde.

5.1.2 Markavvattnings-samfällighet

För åtgärder som enligt Miljöbalken definieras som markavvattning och som på ett stadigvarande sätt ökar fastighetens lämplighet för ett visst ändamål, kan det vara lämpligt att bilda en markavvattnings-samfällighet för de fastigheter som påverkas av åtgärden. Översvämningsskydd som dikning eller invallning kan räknas som markavvattning och därför vara relevant för denna samfällighetsform.

Deltagande i markavvattnings-samfälligheten är tvingande för fastigheter som drar nytta av åtgärden om åtgärden avser dikning. I annat fall är deltagande endast tvingande om det begärs av fastighetsägare som enskilt eller tillsammans får mer än hälften av nyttan av åtgärden.

²⁸ Muntlig kommunikation med handläggare på Lantmäteriet 2020-01-14.

Finansiering

Fördelning av kostnader bland deltagande fastigheter sker proportionerligt efter fastigheternas ägarandel i samfälligheten. Ägarandelen baseras på den nytta som fastigheten åtnjuter av åtgärden. Någon generell princip för hur beräkning av nyttoandelar går till har inte påträffats. Sannolikt tillämpas, liksom vid förrättning av gemensamhetsanläggning, den metod som bedöms lämplig utifrån åtgärdens syfte och lokala förutsättningar.

Möjligheter till medfinansiering

En markavvattningssamfällighet som inrättas för åtgärd mot översvämning kan vara berättigad att söka statsbidrag via MSB (2:2-medel) för 60% av åtgärds-kostnaden. Ansökan görs då via kommunen, se avsnitt 2.2.1.

Eventuellt behov av författningsändringar och andra administrativa och juridiska konsekvenser

Det är möjligt att bilda markavvattningssamfällighet idag med befintlig lagstiftning. Liksom för gemensamhetsanläggningar som beskrivits ovan, kan det dock vara intressant att diskutera revideringar med syfte att skärpa och bredda tillämpningen av befintlig lagstiftning.

Revidering av LSV för bredare tillämpning

Det bör undersökas vidare om det i dagsläget utgör ett hinder för inrättande av markavvattningssamfällighet att deltagande endast är tvingande om det begärs av fastighetsägare som åtnjuter hälften av åtgärdens nytta (gäller för annan markavvattning än diken). I det fall en åtgärd som exempelvis invallning för skydd mot översvämning bedöms vara nödvändig samtidigt som det inte finns tillräckligt stöd från berörda fastighetsägare torde det kunna innebära svårigheter att genomföra åtgärden. Revidering av lagstiftning (LSV) kan i så fall vara relevant så att deltagande blir tvingande på motsvarande sätt som vid förrättning av gemensamhetsanläggning, dvs. att fastigheter som drar nytta av åtgärden måste delta om åtgärden anses vara synnerligen angelägen.

Vid inrättande av samfällighet enligt anläggningslagen (gemensamhetsanläggning) är det möjligt för kommunen att begära förrättning även om kommunen inte äger fastighet som påverkas av åtgärden. I lagstiftningen som rör markavvattning (LSV) framgår inte om kommunen har motsvarande möjlighet vid inrättande av markavvattningssamfällighet. Möjligheten för kommunen att ta initiativ till förrättning av markavvattningssamfällighet samt om behov för sådan möjlighet finns bör därför utredas vidare.

På motsvarande sätt som förslaget till revidering av anläggningslagen som beskrivits i avsnitt 5.1.1. föreslås att lagstiftningen för markavvattningssamfälligheter ses över så att kommunen kan delta i samfälligheten i egenskap av företrädare för allmänna intressen som påverkas av åtgärden. Detta kan vara relevant i de fall hotade allmänna intressen som exempelvis natur- och rekreationsvärden i området skulle kunna åtnjuta skydd av aktuella åtgärder, samtidigt som kommunen inte är fastighetsägare eller ägare av motsvarande byggnader eller fysiska objekt.

5.2 Möjliga kommunala finansieringsmodeller

När det är fråga om betydande allmänna intressen och/eller att en större andel av invånarna i kommunen behöver skyddas från översvämning eller erosion kan det vara relevant för kommunen att initiera och finansiera skyddsåtgärder. Idag finns exempel där kommuner gör detta med medel från den kommunala budgeten (ibland med stöd av EU-bidrag). Det kan emellertid finnas anledning att undersöka möjligheten för kommuner att tillämpa andra modeller. Ett vanligt exempel utgörs av situationer då det saknas utrymme i den kommunala budgeten och finansieringen behöver komma från ett annat håll. Nedan presenteras förslag på alternativa finansieringsmodeller riktade mot kommuner.

5.2.1 Kommunal avgift på motsvarande sätt som VA-avgift

Denna finansieringslösning tillämpas förslagsvis när det finns stora allmänna intressen, exempelvis påverkan på rekreativa värden, kommunal infrastruktur och naturvärden.

En fördel med en kommunal avgift är att medlen öronmärks för det specifika syfte som avgiften är konstruerad för, i det här fallet för finansiering av skyddsåtgärder mot klimatförändringar såsom stigande hav och ökad problematik med erosion eller översvämning. I jämförelse med exempelvis en skatt kan detta medföra en god kontinuitet och förutsägbarhet utan påverkan från politiska beslut och ekonomiska konjunkturer.

Utformning av den föreslagna avgiften baseras på utformningen av den befintliga VA-avgiften för vattentjänster enligt vattentjänstlagen. VA-avgiften är indelad i två delar: en del kopplad till kostnaden för VA-anläggningen, och en rörlig del kopplad till drift- och underhåll, förbrukning samt övriga delar som inte täcks av anläggningskostnadsdelen. I det nya förslaget fördelas avgiften baserat på vilket intresse de enskilda fastighetsägarna har i åtgärder mot erosion och översvämning. Fördelningen utgår dels från allmänna intressen exempelvis infrastruktur, naturområden och rekreationsvärden kopplade till sandstränder, och dels från enskilda intressen kopplade till negativa effekter på enskilda fastigheter.

Förslaget på en ny avgift omfattar följande:

Finansiering

- > I det nya förslaget utgörs avgiftskollektivet av alla kommunens invånare och avgiften utgörs av två delar.
- > Avgiftens del 1 omfattar alla kommuninvånare och motiveras av kommunens ansvar för att vidta åtgärder för att skydda **allmänna intressen** som exempelvis kommunal infrastruktur och installationer samt områden med höga naturvärden och/eller höga rekreationsvärden.

- > Avgiftens del 2 omfattar endast de fastighetsägare som är direkt hotade av erosions- och översvämningssproblematik och motiveras av åtgärdsbehovet för att skydda **enskilda intressen**.
- > Avgiftens storlek när det gäller del 1, allmänna intressen, baseras på en inventering av hotade kommunala allmänna intressen som bedöms behöva skyddsåtgärder, samt en kostnadssatt långsiktig plan för erforderliga fysiska åtgärder. Den övergripande ambitionsnivån för åtgärdsarbetet, och därmed kostnadsnivån, kan delvis behöva relateras till betalningsviljan för rekreativa värden bland kommuninvånarna.
- > Avgiftens storlek när det gäller del 2, enskilda intressen, baseras på nyttan av åtgärder för enskilda fastighetsägare. Principen för bedömning av nyttan kan följa samma principer som tillämpas vid förrättning av gemensamhetsanläggningar, det vill säga under beaktande av:

1) rumsliga aspekter – hur stor andel av en fastighet kan drabbas?

- > hur höga vattenstånd? (översvämning)
- > hur stor andel av fastighetens areal? (översvämning, erosion)

2) temporala aspekter

- > hur ofta förväntas negativa effekter uppstå? (översvämning)
- > under hur lång tid kan effekten förväntas kvarstå (översvämning)
- > när i framtiden kan negativa effekter förväntas uppstå? (erosion)

- > Åtgärdsbehovet, och graden av brådskan för åtgärd, för enskilda fastigheter inom erosions- och översvämningsskänliga områden kan kartläggas utifrån länsstyrelsens och MSB:s riskkartläggning och utgöra en del av kommunens strategiska arbete för att minska riskerna enligt ändringen i PBL från 2018. En kostnadssatt åtgärdsplan tas fram som ett resultat av inventeringen.
- > Enligt samma princip som anges i vattentjänstlagen 30§ kan avgiften avsättas till en fond för framtida investeringar i åtgärder enligt fastställda åtgärdsplaner. Detta gäller både allmänna och enskilda intressen.
- > Prioriteringen av åtgärder med avseende på både allmänna och enskilda intressen ska återspeglas av tidsplaneringen i åtgärdsplanerna.

Författningsändringar och administrativa och juridiska konsekvenser

Då förslaget innebär en ny kommunal avgift krävs ett beslut i riksdagen om en ny lag eller lagförordning. Det behöver också utredas vidare vilka andra bestämmelser som kan komma att behöva justeras vid ett eventuellt genomförande av förslaget samt vilka andra eventuella juridiska aspekter som behöver beaktas.

5.2.2 Komplettering av den befintliga VA-avgiften

Enligt samma principer som ovanstående förslag i avsnitt 5.2.1 medför detta förslag att åtgärder mot erosions- och översvämningsskador finansieras genom en avgift. I detta förslag utvidgas den befintliga vattentjänstlagen till att också omfatta en komponent för klimatanpassning och ger därmed samma fördelar i termer av kontinuitet och förutsägbarhet utan påverkan från politiska beslut och ekonomiska konjunkturer.

Förslaget innebär att de två delarna inom den befintliga VA-avgiften (en fast del för anläggningskostnader samt en rörlig del för drift och underhåll, förbrukning samt övriga kostnader) utökas med en tredje komponent för klimatanpassningsåtgärder.

I det nya förslaget fördelas avgiften i den tredje komponenten på vilket intresse de enskilda fastighetsägarna har i åtgärder mot erosion och översvämning. Som i ovanstående förslag (i avsnitt 5.2.1) baseras fördelningen av avgiften dels från allmänna intressen exempelvis kopplade till infrastruktur, naturområden och rekreativsmöjligheter, och dels från enskilda intressen kopplade till risken för negativa effekter på enskilda fastigheter.

Förslaget på en ny *avgiftskomponent* inom den befintliga vattentjänstlagen omfattar följande:

Finansiering

- > I det nya förslaget utgörs avgiftskollektivet av alla kommunens invånare och avgiften utgörs av två delar.
- > Avgiftens del 1 omfattar alla kommuninvånare och motiveras av kommunens ansvar för att vidta åtgärder för att skydda **allmänna intressen** som exempelvis kommunal infrastruktur och installationer samt områden med höga naturvärden och/eller höga rekreativsvärden.
- > Avgiftens del 2 omfattar endast de fastighetsägare som är direkt hotade av erosions- och översvämningsskador och motiveras av åtgärdsbehovet för att skydda **enskilda intressen**. Jämför med särtaxa i VA-taxa.
- > Avgiftens storlek när det gäller del 1, allmänna intressen, baseras på en inventering av hotade kommunala allmänna intressen som bedöms behöva skyddsåtgärder, samt en kostnadssatt långsiktig plan för erforderliga fysiska åtgärder. Den övergripande ambitionsnivån för åtgärdsarbetet, och därmed kostnadsnivån, kan delvis behöva relateras till betalningsviljan för rekreativa värden bland kommuninvånarna.
- > Avgiftens storlek när det gäller del 2, enskilda intressen, baseras på nyttan av åtgärder för enskilda fastighetsägare. Principen för bedömning av nyttan kan följa samma principer som tillämpas vid förrättning av gemensamhetsanläggningar, det vill säga under beaktande av:

- 1) rumsliga aspekter – hur stor andel av en fastighet kan drabbas?
 - > hur höga vattenstånd? (översvämning)
 - > hur stor andel av fastighetens areal? (översvämning, erosion)
 - 2) temporala aspekter
 - > hur ofta förväntas negativa effekter uppstå? (översvämning)
 - > under hur lång tid kan effekten förväntas kvarstå? (översvämning)
 - > när i framtiden kan negativa effekter förväntas uppstå? (erosion)
- > Åtgärdsbehovet, och graden av brådskan för att få till stånd en åtgärd, för enskilda fastigheter inom erosions- och översvämningsskänliga områden kan kartläggas utifrån länsstyrelsens och MSB:s riskkartläggning och utgöra en del av kommunens strategiska arbete för att minska riskerna enligt ändringen i PBL från 2018. En kostnadsatt åtgärdsplan tas fram som ett resultat av inventeringen.
 - > Enligt samma princip som anges i vattentjänstlagen 30§ kan avgiften avsättas till en fond för framtida investeringar i åtgärder enligt fastställda åtgärdsplaner. Detta gäller både allmänna och enskilda intressen.
 - > Prioriteringen av åtgärder med avseende på både allmänna och enskilda intressen ska återspeglas av tidsplaneringen i åtgärdsplanerna.

Författningsändringar och administrativa och juridiska konsekvenser

- > Genom den förändring av PBL som gjordes 2018 skärptes kommunernas ansvar kopplat till klimatförändringar. Från att tidigare omfatta beaktande av risker inom ramen för sin översiktsplanering utökades ansvaret till att även bedöma och värdera riskerna för erosions- och översvämningsskador och arbeta strategiskt för att minska dem. Förslaget på en avgift enligt ovan utgör en viktig komponent i genomförandet av ett utökat kommunalt ansvar i termer av tillhandahållande och vidmakthållande av fysiska åtgärder mot erosion och översvämningsskador.
- > Då förslaget innebär en justering av den befintliga Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster krävs ett beslut i riksdagen om en ny lag eller lagförfordning.
- > Det behöver också utredas vidare vilka andra bestämmelser som kan komma att behöva justeras vid ett eventuellt genomförande av förslaget samt vilka andra eventuella juridiska aspekter som behöver beaktas. Bland annat behöver det undersökas om den förändring av PBL som genomfördes 2018 enligt ovan kan tolkas som att klimatanpassningsåtgärder mot erosions- och översvämningsskador kan anses vara ett "nytt" kommunalt ansvarsområde i paritet med tillhandahållande av vattentjänster.

5.2.3 Kommunal skatt

Om de nyttor som förväntas uppstå till följd av planerade erosions- och översvämningståtgärder är så allmänna att de kan antas gynna alla kommunens invånare så kan finansiering genom en kommunal skatt vara en lämplig finansieringsmetod. En kommunal skatt omfattar alla medborgare i en kommun.

På samma sätt som i fallet då finansiering av åtgärder sker med hjälp av en kommunal avgift ska kommunen i detta förslag ansvara för att utveckla åtgärdsstrategier för översvämning- och erosionsåtgärder samt ha ansvar för att åtgärderna vidtas och vidmakthålls (underhåll).

Finansiering

- > Skatten baseras på självkostnadsprincipen.
- > I de fall där det finns nationella intressen som behöver skydd föreslås att avtal upprättas mellan stat och kommun för finansiering av genomförande och vidmakthållande av erosions- och översvämningståtgärder (på motsvarande sätt som beskrivs i förslag 5.2.5, Multi- eller bilaterala avtal mellan kommun och stat).

Författningsändringar och administrativa och juridiska konsekvenser

Förslaget om att använda en kommunal skatt för att finansiera åtgärder mot erosions- och översvämningsskador kräver justeringar i ett flertal lagstiftningar, bland annat kommunallagen. Konsekvenserna av detta behöver utredas vidare med särskilt fokus på juridiska frågeställningar.

5.2.4 Multi- eller bilaterala avtal mellan kommun och fastighetsägare

Denna finansieringsmodell är utformad för en situation där erosions- eller översvämningståtgärden syftar till att skydda allmänna intressen (såsom rekreations- och naturvärden, vägar och annan linjär infrastruktur) och där åtgärden samtidigt ger skydd till enskilda fastigheter. Förslaget innebär att kommunen och de påverkade fastigheterna står för åtgärdskostnaderna tillsammans, förslagsvis genom upprättande av avtal med berörda parter. Genom att enskilda fastigheter ges möjlighet att medfinansiera åtgärden skulle det vara möjligt att undvika risk för otillbörligt gynnande av enskild enligt likställighetsprincipen. Initiativtagare till åtgärden och upprättande av avtal skulle kunna vara kommunen eller den/de fastigheter som påverkas.

Modellen är utformad för att kunna tillämpas utan ändring av befintliga lagar och bestämmelser. Då det idag inte bedöms vara möjligt för kommunen att avkräva delfinansiering av enskilda fastighetsägare för denna typ av åtgärd föreslås att modellen bygger på frivillig medverkan. I en situation där samtliga berörda parter har det gemensamma intresset att genomföra åtgärden torde det kunna vara möjligt att enas kring förutsättningar och finansiering. Medverkande på frivillig grund kan dock i praktiken vara problematiskt då det kan saknas ekonomiska incitament för enskild att delta i det fall den enskildes nytta tillgodoses

oavsett om den deltar eller inte. I de fall en eller flera berörda parter motsätter sig åtgärden eller av annan anledning väljer att inte ingå ett avtal finns risk att åtgärden inte genomförs.

En modell som möjliggör för kommunen och fastighetsägare att gå samman har fördelen att ett gemensamt grepp om frågan kan tas där åtgärdens/åtgärdernas utformning kan optimeras efter de sammantagna behov som finns. Med gemensam planering och utformning kan det vara möjligt att undvika att respektive part genomför åtgärder var för sig med risk för suboptimering, eller att en åtgärd påverkar annan part negativt.

En fråga som bör utredas vidare är huruvida avtalet bör knytas till den avtalslutande privata fastigheten, eller till fastighetsägaren. I det förra fallet övertar en ny fastighetsägare avtalet vid ägarbyte, i det senare fallet krävs en omförhandling av avtalet vilket i praktiken kan medföra risker för avtalets långsiktighet.

Finansiering

- > Kommun och fastighetsägare delar på åtgärds kostnader enligt överenskommelse i avtal.
- > Fördelning av åtgärds kostnader mellan berörda parter baseras förslagsvis på parternas andel av den förväntade nyttan som åtgärden genererar. För att beräkna andelar av nyttan mellan berörda parter kan förslagsvis en samhällsekonomisk konsekvensanalys användas där fastighetsägarnas nytta preciseras tillsammans med allmänna nyttor. När det är fråga om en åtgärd mot stranderosion baseras förslagsvis kostnadsandelen för fastigheter på spatiala och temporala aspekter utifrån erosionshastighet (liksom förslaget i avsnitt 5.2.1).

Författningsändringar och administrativa och juridiska konsekvenser

Att teckna avtal mellan kommun och enskilda kan vara möjligt redan idag utan justering av författningar. Förutsättningar och detaljerad utformning för denna typ av avtal bör dock undersökas i mer detalj. Som nämns ovan bör det även utredas om avtalet lämpligen bör knytas till fastigheten (likt principerna för anläggningssamfälligheter) snarare än fastighetsägaren för att undvika omförhandling av avtal vid ägarbyte.

5.2.5 Bilateralt avtal mellan kommun och stat

I det fall där det finns nationella intressen (som exempelvis linjär infrastruktur av nationellt intresse, områdesskydd enligt Natura2000, nationalpark eller annan naturskyddslagstiftning) som behöver skydd föreslås att ett avtal upprättande mellan stat och kommun för finansiering av upprättande och vidmakthållande av erosions- och översvämningsåtgärder. Exempel på ett sådant system finns i Danmark, detta bedöms dock vara underfinansierat i nuläget (se avsnitt 4.3.2).

Avtal skulle kunna användas för att komplettera ovan beskrivna förslag avseende kommunal avgift (5.2.1) och skatt (5.2.2) i de fall statens intressen påverkas.

Finansiering

Avtalet innebär att ett statsbidrag utbetalas (engångssumma eller årligen) till en kommun under en fastställd nivå av medfinansiering från den sökande kommunen. Graden av medfinansiering kan styras av betydelsen av det statliga intresset i förhållande till den kommunala nyttan som åtgärden bedöms kunna medföra.

Författningsändringar och administrativa och juridiska konsekvenser

Åtgärden skulle kunna innebära utökade statliga utgifter och berörda myndigheters anslag bör justeras därefter.

5.3 Möjliga statliga finansieringsmodeller

Nedan presenteras förslag på finansieringsmodeller riktade till den statliga nivån. Det första förslaget innebär en utvidgning av befintligt statsstöd till att även omfatta erosionskydd. I det andra alternativet föreslås att staten får ett betydligt större ansvar för genomförande och finansiering av klimatanpassningsåtgärder vilket föreslås finansieras genom statlig skatt.

5.3.1 Utvidgat användningsområde för befintliga MSB-medel

De statsbidrag som idag är sökbara via MSB:s så kallade 2:2-medel gäller endast åtgärder mot översvämning, skred och ras, det vill säga plötsliga händelser. Förslaget innebär att även åtgärder mot erosionsproblem, det vill säga processer med långsammare förlopp, också blir sökbara inom ramen för samma statsbidrag.

Ersättning i samband med planerad reträtt skulle också kunna omfattas av ett utvidgat statsstöd. Möjligheten att inkludera planerad reträtt bör dock utredas med hänsyn till principerna om otillbörligt gynnande av enskild.

Finansiering

Finansieras genom utveckling av de anslagna medlen inom 2:2. Kommunerna kan ansöka om bidrag för 60% av åtgärdskostnaderna, resterande 40% kräver kommunal medfinansiering.

Eventuellt behov av författningsändringar och andra administrativa och juridiska konsekvenser

- > Förslaget kommer att kräva en ändring av MSB:s uppdrag via regleringsbrev där det nuvarande uppdraget med inriktning mot plötsliga händelser utvidgas till att också omfatta långsammare (förutsägbara) processer.

5.3.2 Statlig skatt

Utveckla central myndighet (t.ex. MSB) med övergripande ansvar för följande områden:

- > Utvidga den befintliga inventeringen av översvämningsdrabbade områden till att också omfatta erosionskänsliga kust- och inlandsområden.
- > Upprätta skyddsplaner inklusive åtgärdsstrategi för både kust- och inlandsvatten med berörda kommuner med utgångspunkt från befintliga översiktsplaner och annat underlag t.ex. översvämningskarteringar.
- > Myndigheten föreslås även ha ansvar för planering och **vidtagande** av skyddsåtgärder.

Finansiering

- > Statlig skatt – kan omfatta klimatanpassningsåtgärder (erosions- och översvämningskydd) i både inlands- och kustvatten, samt även övriga klimatanpassningsåtgärder exempelvis med koppling till inomhusklimat i offentliga byggnader och ökad frekvens av extrema väderhändelser som värmeböljor och stormar samt bränder.
- > Ett alternativ kan vara att utreda möjligheten att införa en typ av fastighetsskatt (eller avgift) med syfte att finansiera klimatanpassningsåtgärder. Hit räknas finansiering av de åtgärder som listas ovan, men skulle också kunna inkludera finansiering av planerad reträtt i utsatta kustområden.

Eventuellt behov av författningsändringar och andra administrativa och juridiska konsekvenser

Förslaget om att använda en statlig skatt för att finansiera åtgärder mot erosions- och översvämningskador kräver justeringar i ett flertal lagstiftningar vilket behöver utredas vidare. Förslaget innebär en förskjutning av ansvar från enskilda fastighetsägare till staten. Särskilt fokus avseende författningsändringar bör därför ligga på ansvarsfrågan men även på ändringar i skattelagstiftning.

5.4 Så kan befintliga finansieringsmodeller kompletteras

I Tabell 3 nedan sammanfattas hur de nya förslagen på finansieringslösningar som presenteras i avsnitt 5.1-5.3 kan komplettera befintliga, och i vissa fall skapa nya möjligheter till finansiering av åtgärder mot erosions- och översvämningskador. Tabellen baseras på tre typfall där andelen av enskilda och allmänna intressen som riskerar att påverkas (*Påverkade värden*) av erosion och översvämningskador har varierats.

Tabell 3. Sammanställning av befintliga finansieringslösningar och nya förslag för finansiering av åtgärder som erosions- och översvämningsskador.

Påverkade värden	Exempel	Finansieringslösningar	Finansieringslösningar för erosionsskydd	Finansieringslösningar för översvämningsskydd
<ul style="list-style-type: none"> › Ett avgränsat antal fastigheter › Inga eller obetydliga allmänna intressen 	Villa- eller fritidshusområde vid kust	Befintliga	<ul style="list-style-type: none"> › Anläggningssamfällighet 	<ul style="list-style-type: none"> › Statlig medfinansiering (MSB) › Markavvattningsamfällighet (förslag i avsnitt 5.1.2)
		Nya förslag	<ul style="list-style-type: none"> › Statlig medfinansiering (förslag i avsnitt 5.3.1) › Statlig skatt (förslag i avsnitt 5.3.2) 	Saknas
<ul style="list-style-type: none"> › Ett avgränsat antal fastigheter › Allmänna intressen 	Villa- eller fritidshusområde vid kust med badstränder som nyttjas av en bredare allmänhet	Befintliga	Saknas	<ul style="list-style-type: none"> › Statlig medfinansiering (MSB)
		Nya förslag	<ul style="list-style-type: none"> › Ökad tillämpning av Anläggningslagen (förslag i avsnitt 5.1.1) › Statlig medfinansiering (förslag i avsnitt 5.3.1) › Multi- eller bilaterala avtal (förslag i avsnitt 5.2.4) › Avgift enligt VA-lagen (förslag i avsnitt 5.2.1 & 5.2.2) › Kommunal skatt (förslag i avsnitt 5.2.3) › Statlig skatt (förslag i avsnitt 5.3.2) 	<ul style="list-style-type: none"> › Ökad tillämpning av markavvattningsamfällighet (förslag i avsnitt 5.1.2) › Multi- eller bilaterala avtal (förslag i avsnitt 5.2.4) › Avgift enligt VA-lagen (förslag i avsnitt 5.2.1 & 5.2.2) › Kommunal skatt (förslag i avsnitt 5.2.3) › Statlig skatt (förslag i avsnitt 5.3.2)
<ul style="list-style-type: none"> › Stor andel av fastigheter i kommunen › Betydande allmänna intressen 	Kuststad (infrastruktur, el- och vattenförsörjning, rekreationsvärden m.m.)	Befintliga	<ul style="list-style-type: none"> › Medel från kommunal budget › Medfinansiering genom EU-bidrag 	<ul style="list-style-type: none"> › Statlig medfinansiering (MSB) › Medfinansiering genom EU-bidrag › Medel från kommunal budget
		Nya förslag	<ul style="list-style-type: none"> › Statlig medfinansiering (förslag i avsnitt 5.3.1) › Kommunal skatt (förslag i avsnitt 5.2.3) › Avgift enligt VA-lagen (förslag i avsnitt 5.2.1 & 5.2.2) › Statlig skatt (förslag i avsnitt 5.3.2) 	<ul style="list-style-type: none"> › Kommunal skatt (förslag i avsnitt 5.2.3) › Avgift enligt VA-lagen (förslag i avsnitt 5.2.1 & 5.2.2) › Statlig skatt (förslag i avsnitt 5.3.2)

6 Diskussion och slutsats

I detta avslutande kapitel diskuteras några av de centrala frågeställningar som framkommit under arbetet med utredningen. Rapportens slutsatser beskrivs tillsammans med förslag till hur analysen kan tas vidare i nästa steg.

6.1 Diskussion

Större brist på modeller för åtgärder mot erosion än mot översvämning

Ett stort fokus för att få till stånd klimatanpassningsåtgärder har under lång tid riktats mot översvämningsproblematiken, och frågan om risken för erosions-skador har i någon mån hamnat i en baksättesroll. Då erosionsprocessen följer ett långsammare förlopp, och dess effekter i större utsträckning kan förutses, saknas möjlighet att ansöka om statlig medfinansiering för skyddsåtgärder, något som är möjligt för åtgärder mot översvämning. Med ökande klimatförändringar och stigande havsnivåer kan det dock diskuteras om inte också översvämningar från havet kan antas vara förväntade på motsvarande sätt som erosionsprocesser. Det kan därför diskuteras om skillnaden avseende möjlighet till statlig medfinansiering är motiverad.

Stort behov av modeller när både enskilda och allmänna intressen påverkas

Under arbetet med utredningen har det blivit tydligt att det behövs fler användbara finansieringsmodeller i situationer där ett avgränsat antal fastigheter påverkas samtidigt som också allmänna intressen påverkas. I många fall utgör hoten mot de enskilda fastighetsägarna även ett hot mot allmänna intressen som exempelvis infrastruktur, el- och vattenförsörjning eller naturvärden. Skyddet av allmänna intressen kan motivera att en berörd kommun tar ett ekonomiskt delansvar för finansiering av åtgärder. Detta kan emellertid vara problematiskt ur juridisk synpunkt till följd av likställighetsprincipen och bestämmelserna om otillbörligt gynnande av enskild då också berörda fastighetsägare skulle dra nytta av åtgärden. I sådana situationer behövs modeller som formaliserar ägandeförhållandena och fördelar kostnader för åtgärden mellan enskilda fastighetsägare och kommunen. Flera av de modeller som presenteras i denna rapport syftar till att täcka detta behov.

Bör statens ansvar utökas?

I den nulägesbeskrivning som ges i rapportens andra kapitel tecknas bilden att ett stort ansvar ligger på den enskilda fastighetsägaren för skydd mot skador på befintlig bebyggelse från översvämning och erosion. I praktiken kan det innebära mycket omfattande kostnader för enskilda fastighetsägare till följd av nödvändiga tillstånd och utredningar, faktiska åtgärds-kostnader samt utgifter för drift, underhåll och reinvesteringar. I en framtid med tilltagande klimatförändringar och förväntat höjda havsnivåer, ökad frekvens av översvämningar med mera, bedöms behovet av skyddsåtgärder öka betydligt. Det blir sannolikt också vanligare med situationer där det inte är ekonomiskt eller tekniskt möjligt att genomföra skyddsåtgärder vilket kommer att aktualisera frågan om planerad reträtt allt mer. Givet den förväntade utvecklingen där allt fler kan komma att påverkas av skador från bl.a. översvämning och erosion kan det vara relevant att diskutera om ansvaret för genomförande och finansiering av klimatanpassningsåtgärder istället bör förflyttas till statlig nivå och därmed fördela kostnaderna över hela befolkningen.

Kommunernas ofta ansträngda ekonomi kan vara en bidragande faktor till att skyddsåtgärder inte genomförs i tillräcklig omfattning. Ett exempel från Göta älv-dalen (se avsnitt 2.2.1, exempel Göta älv) visar att en statlig medfinansiering på 70% till trots är det flera åtgärder som inte genomförs på grund av svårigheter att finansiera de resterande 30% av åtgärdskostnaderna med kommunala (eller privata) medel. Det motsatta förhållandet råder för MSB:s statsbidrag till bland annat översvämningsskydd där bidragsbudgeten inte räcker till för att möta behovet från ansökande kommuner. Här finns förmåga bland kommunerna att finansiera åtminstone delar av åtgärdskostnaderna och ett utökat statsbidrag skulle kunna medföra att fler åtgärder kan genomföras.

6.2 Slutsatser

- > Till följd av den splittrade ansvarsbilden för klimatanpassning är möjligheten till finansiering av åtgärder mot erosion och översvämning idag otillräcklig. Ett stort ekonomiskt ansvar åligger enskilda fastighetsägare samtidigt som det föreligger juridiska hinder som begränsar kommunens inblandning, exempelvis i fråga om otillbörligt gynnande av enskild (likställighetsprincipen).
- > Utbudet av tillämpbara finansieringsmodeller är mindre när det gäller erosionsskydd jämfört med skydd mot översvämning vilket främst förklaras av möjligheten att söka statlig medfinansiering för översvämningssåtgärder. I situationer där det finns behov av att skydda både enskilda och allmänna intressen finns idag mycket begränsat med tillämpbara finansieringslösningar för fördelning av kostnader mellan parterna. Förslagen till finansieringslösningar i denna rapport syftar därför i första hand till att täcka dessa behov.
- > Det finns svenska finansieringsmodeller som med vissa justeringar skulle kunna tillämpas för aktuella klimatanpassningsåtgärder, bl.a. den kommunala VA-avgiften samt gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen. Också från utlandet, framförallt Danmark, hämtas värdefulla exempel att ta fasta på i utvecklingen av nya finansieringsmodeller i Sverige.
- > Utifrån det behov som finns i Sverige idag, samt med inspiration från andra svenska och utländska modeller, har följande förslag till finansieringsmodeller tagits fram:

Beskrivning av föreslagen finansieringsmodell	Bedömd svårighetsgrad för tillämpning – behov av lagändringar och andra hinder
<p>Samfällighet enligt anläggningslagen</p> <p>Redan idag finns möjlighet för fastighetsägare att gå samman för gemensamt ägande och förvaltande av gemensamhetsanläggningar i enlighet med Anläggningslag 1973:1149. Deltagande är tvingande för fastigheter som drar nytta av anläggningen. Andelsägande, tillika kostnadsfördelning mellan deltagande fastighetsägare, baseras på nytta.</p> <p><i>Förslag till ökad tillämpning av anläggningslagen</i></p> <p>Idag är det endast möjligt att delta i gemensamhetsanläggning som fastighetsägare eller som ägare av fysiska objekt som byggnader eller liknande. I en situation där kommunen inte är fastighetsägare och det inom området finns allmänna intressen (exempelvis rekreations- eller naturvärden) som skyddas genom åtgärden, saknas idag möjligheten för kommunen att delta i gemensamhetsanläggningen och medverka till finansieringen av skyddet av dessa värden. En anpassning av Anläggningslagen föreslås så att denna ökade flexibilitet avseende tillämpning möjliggörs. Kostnader för implementering och förvaltning av skyddsåtgärd fördelas då förslagsvis så att kommunen finansierar de andelar som representerar skydd av allmänna intressen baserat på samhällsekonomiskt värde.</p> <p>> Förslaget möjliggör en tydlig ansvars- och kostnadsfördelning mellan allmänna (kommunala) och enskilda intressen.</p>	<p>Låg svårighetsgrad Modellen kan tillämpas redan idag med rådande lagstiftning.</p> <p>Måttlig svårighetsgrad Förslaget innebär en anpassning av Anläggningslagen</p>
<p>Markavvattningsamfällighet</p> <p>För åtgärder som i Miljöbalken definieras som markavvattning (vanligen översvämningsåtgärder som dikning och invallning) kan istället en markavvattningsamfällighet skapas enligt lagen (1998:812) om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Om åtgärder avser dikning är deltagande tvingande för fastighet som drar nytta av åtgärden. För övrig markavvattning är deltagande tvingande om det begärs av fastighetsägare som får mer än hälften av åtgärdens nytta. Fördelning av kostnader baseras på nytta.</p> <p><i>Förslag till ökad tillämpning</i></p> <p>Motsvarande ökad tillämpning som beskrivs ovan för gemensamhetsanläggning föreslås även för markavvattningsamfälligheter.</p>	<p>Låg svårighetsgrad Modellen kan tillämpas redan idag med rådande lagstiftning.</p> <p>Måttlig svårighetsgrad Förslaget innebär en anpassning av lag (1998:812) om särskilda</p>

<p>> Förslaget möjliggör en tydlig ansvars- och kostnadsfördelning mellan allmänna (kommunala) och enskilda intressen.</p>	<p>bestämmelser om vattenverksamhet</p>
<p>Multi- och bilateralt avtal mellan fastighetsägare och kommun I denna modell föreslås möjligheten att upprätta avtal mellan påverkade fastighetsägare och kommunen för formalisering av ägandeförhållanden och fördelning av åtgärdskostnader.</p> <p>> Möjliggör en tydlig ansvars- och kostnadsfördelning mellan allmänna (kommunala) och enskilda intressen.</p>	<p>Låg svårighetsgrad Förslaget kan vara tillämpligt redan idag.</p>
<p>Utvidgat användningsområde för befintliga MSB-medel Förslaget innebär att det nuvarande anslaget för medfinansiering av åtgärder mot <i>naturolyckor</i> ändras och utökas för att omfatta åtgärder mot <i>klimateanpassning</i> i bredare bemärkelse och därmed även omfatta åtgärder mot erosion utöver åtgärder mot översvämning, ras och skred.</p> <p>> Förslaget möjliggör en tydlig ansvars- och kostnadsfördelning mellan allmänna (statliga och/eller kommunala) och enskilda intressen.</p>	<p>Måttlig svårighetsgrad Förslaget kan vara tillämpligt efter justering av statsbudget och regleringsbrev till MSB</p>
<p>Kommunal avgift enligt VA-lagen Två förslag för en avgift med koppling till vattentjänstlagen förs fram. Båda förslagen (en ny avgift enligt förslag 5.2.1 och en komplettering av befintlig VA-avgift enligt förslag 5.2.2) innebär en tydlig och effektiv finansieringslösning där ansvaret fördelas mellan allmänna intressen (kommunen) och det berörda avgiftskollektivet i en kommun.</p> <p>> Möjliggör en tydlig ansvars- och kostnadsfördelning mellan allmänna (kommunala) och enskilda intressen.</p>	<p>Måttlig svårighetsgrad Förslaget inryms i den befintliga VA-avgiften (förslag 5.2.2). Hög svårighetsgrad I fallet då en ny kommunal avgift ska utformas (förslag 5.2.1).</p>

<p>Statlig skatt</p> <p>Förslaget innebär att ansvaret för genomförande av klimatanpassningsåtgärder förskjuts till statlig nivå. Finansiering av det utökade statliga ansvaret föreslås ske genom en statlig skatt, eventuellt i form av en fastighetsskatt.</p>	<p>Hög svårighetsgrad</p> <p>Förslaget kräver justeringar avseende ansvar för genomförande av åtgärder samt ändring i skattelagstiftning och eventuell inverkan på det kommunala planmonopolet. Förslaget kan vara svårt att genomföra pga. risk för politisk opinion mot skattehöjning</p>
<p>Kommunal skatt</p> <p>Förslaget innebär att en kommunal skatt tas ut av samtliga kommuninvånare för finansiering av klimatanpassningsåtgärder.</p>	<p>Hög svårighetsgrad</p> <p>Förslaget kräver justeringar i skattelagstiftningen och kan vara svårt att genomföra pga. risk för politisk opinion mot skattehöjning</p>

6.3 Förslag till vidare utredning/analys

Innehållet i denna rapport bör ses som en tidig kartläggning av behov och potential för gångbara nya finansieringslösningar för klimatanpassningsåtgärder. Som nästa steg i arbetet föreslås en fördjupad analys av rådande juridiska förutsättningarna för att tillämpa de modeller och förslag som förs fram i rapporten, samt eventuella nödvändiga författningsändringar.

Utöver fördjupning enligt ovan föreslås även att finansieringslösningar utreds utifrån vilket behov som finns och kommer finnas i framtiden. Här avses en analys av de situationer som förväntas bli vanliga i framtiden, och där det idag saknas tillämpbara finansieringslösningar. Situationer som kan vara relevanta omfattar både erosions- och översvämningsproblematik med påverkan på allmänna eller enskilda intressen och kombinationer därav. Analysen skulle kunna ge värdefull förståelse för hur dagens finansieringslösningar behöver utvecklas för att klara av att möta framtidens utmaningar. I den genomförda studien har det saknats underlag för att kunna utföra denna bedömning.

7 Källförteckning

7.1 Skriftliga källor

CCC - Committee on Climate Change (2018). Managing the coast in a changing climate. October 2018.

DEFRA (2009). Appraisal of flood and coastal erosion risk management – A DEFRA policy statement.

Dutch Water Authorities (2017). Water governance – the Dutch water authority model.

EEA (2017). Financing urban adaptation to climate change. EEA-report No 2/2017. European Environment Agency.

Lantmäteriet (2018). Handbok AL Anläggningslagen. Reviderad version 2018-05-15. Lantmäteriet, Division Fastighetsbildning.

Länsstyrelserna (2015). Markavvattningsföretag – Vägledning för tillsyn, prövning och avveckling. Miljösamverkan Sverige, Rapportnummer 2015:2.

Länsstyrelsen (2018). Naturanpassade åtgärder mot översvämning – Ett verktyg för klimatanpassning. Länsstyrelsen Västra Götalands län. Rapport 2018:13.

Miljø- og fødevareministeriet (2018). Vejledning til bidragsfordeling i forbindelse med etablering og vedligeholdelse af kystbeskyttelses-foranstaltninger. ISBN: 978-87-7120-957-0.

MSB (2014). Vägledning för riskhanteringsplaner enligt förordningen om översvämningssrisker (SFS 2009:956) samt MSB:s föreskrifter om riskhanteringsplaner (MSBFS 2013:1).

MSB (2018). Översyn av områden med betydande översvämningssrisk – Enligt förordning (2009:956) om översvämningssrisker. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, publikationsnummer MSB1152 – Januari 2018.

MSB (2019a). Statsbidrag till förebyggande åtgärder mot naturolyckor - Regler och riktlinjer för ansökan. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

MSBFS (2013:1). Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om länsstyrelsens planer för hantering av översvämningssrisker (riskhanteringsplaner). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Natural Catastrophe Insurance of Iceland (2020). Renewal information 2020. Catastrophe excess of loss programme.

Persson, S. (2018). Klimatanpassning – Fastighetsägares möjligheter att vidta gemensamma åtgärder. Examensarbete vid Institutionen för Teknik och samhälle, Lunds Tekniska Högskola.

Prop. 2017/18:163. Nationell strategi för klimatanpassning. Miljö- och energidepartementet.

Rijkswaterstaat (2012). Flood Risk and Water Management in the Netherlands.

SFS 2009:956. *Förordning om översvämningsrisker*. Justitiedepartementet.

SFS 2008:1002. Förordning med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Ändrad t.o.m. SFS 2019:1070. Justitiedepartementet.

SFS 2003:778. Lag om skydd mot olyckor. Ändrad t.o.m. SFS 2017:745. Justitiedepartementet.

SFS 1973:1149. *Anläggningslag*. Ändrad t.o.m. SFS 2015:373. Justitiedepartementet.

SFS 1970:994. Jordabalk. Ändrar t.o.m. SFS 2019:840. Justitiedepartementet.

SGI (2012). Skredrisker i Göta älv i ett föränderligt klimat. Slutrapport del 2 – Kartläggning. Sveriges geotekniska institut, Göta älvutredningen 2009-2011.

SMHI (2011). Klimatanalys för Skåne län. Rapport nr. 2011-52.

SOU 2017:42. Vem har ansvaret? Betänkande av Klimatanpassningsutredningen. Elektronisk resurs.

SWECO (2011). Höga havsnivåer Falsterbonäset samt områdena vid Höllviken/Kämpinge. Handlingsplan för skydd mot stigande havsnivåer. SWECO Environment AB.

Ystads kommun (2017). *Andra versionen av Handlingsplan för förvaltning och skydd av kusten i perspektivet av ett förändrat klimat*. Dnr. 2017/247.

7.2 Elektroniska källor:

Boverket (2019). Hämtad 2019-11-05

<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/oversiktsplanen/innehall/>

Climate adapt (2019). EU funding of adaptation. Hämtad 2020-01-16.

<https://climate-adapt.eea.europa.eu/eu-adaptation-policy/funding>

DEFRA (2019). Hämtad 2019-11-08

<https://www.gov.uk/government/collections/flood-and-coastal-erosion-risk-management-authorities>

EASME (2019). LIFE – Climate action sub-programme. Hämtad 2020-01-16.
<https://ec.europa.eu/easme/en/section/life/life-climate-action-sub-programme#inline-nav-0>

Environment Agency (2018). Hämtad 2019-11-06
<https://www.gov.uk/guidance/flood-and-coastal-defence-appraisal-of-projects>

EU (2019). Hämtad 2019-11-08
https://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/

Länsstyrelsen Stockholm (2019). Vattenverksamhet. Hämtad 2019-12-17.
<https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/miljo-och-vatten/vattenverksamhet.html#0>

Länsstyrelsen Västra Götaland (2019). Strandskyddsdispens. Hämtad 2020-01-10. <https://www.lansstyrelsen.se/vastra-gotaland/natur-och-landsbygd/aktiviteter-och-ingrepp-i-naturen/strandskyddsdispens.html>

MSB (2019b) Sendairamverket. Hämtad 2019-11-18
<https://www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/naturolyckor-och-klimat/katastrofriskreducering/sendairamverket/>

Miljø- og fødevarerministeriet (2019a). Hämtad 2019-10-28
<https://kyst.dk/kyster-og-klima/faellesaftaler/>

Miljø- og fødevarerministeriet (2019b). Hämtad 2019-10-29
<https://kyst.dk/lovstof/>

Klimatilpasning (2009). Hämtad 2019-10-28
<https://en.klimatilpasning.dk/cases/items/giveoursandybeachesback/>

Kristianstadsbladet (2018). Slutförsäkrat för nybyggen i riskområden. Hämtad 2019-12-17. <http://www.kristianstadsbladet.se/kristianstad/slutforsakrat-for-nybyggen-i-riskomraden/>

Rågeleje-Udsholt (2019). Hämtad 2019-10-29
<http://raageleje-udsholt.dk/>

Regional kustsamverkan Skåne/Halland (2019). Mål för samverkan. Hämtad 2019-11-18
<http://projects.swedgeo.se/RKS-SH/index.php/about/delmal-aktiviteter/>

SGI (2018a). 14,7 miljoner i nya bidrag för skredsäkrande åtgärder i Göta älv. Hämtad 2019-10-31. <https://www.swedgeo.se/sv/om-sgi/pressrum/aktuellt/147-miljoner-i-nya-bidrag-for-skredsakrande-atgarder-i-gota-alyv/>

SGI (2018b). Delegationen för Göta älv. Hämtad 2019-11-18
<https://www.swedgeo.se/sv/om-sgi/vart-samhallsuppdrag/regeringsuppdrag/delegationen-for-gota-alyv/>

SGI (2019). Erosionsskydd längs kuster och sjöar. Hämtad 2020-01-16.
<https://www.swedgeo.se/sv/vagledning-i-arbetet/stranderosion/fran-inventering-till-atgard/atgarder-for-skydd-mot-stranderosion/for-kuster-och-i-sjoar/>

Svenskt vatten (2019). Vattentjänster. Hämtad 2020-01-16
<https://www.svensktvatten.se/vattentjanster/>

Ystads kommun (2019a). Vågbrytare i Ystad Sandskog. Hämtad 2019-11-08
<https://www.ystad.se/bygg-miljo/miljo-och-avfall/natur-miljo-och-klimat/erosionsskadecentrum/projekt/vagbrytare-i-ystad-sandskog/>

Ystads kommun (2019b). Strandfodring i Ystad Sandskog. Hämtad 2019-11-08.
<https://www.ystad.se/bygg-miljo/miljo-och-avfall/natur-miljo-och-klimat/erosionsskadecentrum/projekt/strandfodring-i-ystad-sandskog/>

7.3 Personlig kommunikation

Lantmäteriet – Handläggare, telefonkontakt 2020-01-14.

Svensk Försäkring - Staffan Moberg, mejlkontakt 2019-11-08 samt muntlig kommunikation under workshop 2019-11-14.

University of Glasgow – Larissa Naylor, telefonkontakt 2019-11-04.

MSB – Margareta Nisser-Larsson, telefonkontakt 2019-11-04.

SGI – Per Bolin, personlig kommunikation under workshop 2019-11-14.

SGI – Per Danielsson, löpande kontakt under projektets gång.

Ystad kommun (och SGI) – Mona Skoog, telefonkontakt 2019-11-11.

SKR – Staffan Wikell, telefonkontakt 2019-11-05.

SKR – Robert Heed, telefonkontakt 2019-11-11.

Vellinge kommun – Erik Andersson, personlig kommunikation under workshop 2019-11-14.