

## JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 9/2010 rd

### Regeringens proposition med förslag till lag om hantering av översvämningsrisker och vissa la- gar som har samband med den

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 7 april 2010 en proposition med förslag till lag om hantering av översvämningsrisker och vissa lagar som har samband med den (RP 30/2010 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning.

##### *Utlåtande*

I enlighet med riksdagens beslut har miljöutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (MiUU 8/2010 rd) återges efter betänkandet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- vattenförvaltningsdirektör Kai Kaatra och äldre regeringssekreterare Pekka Kemppainen, jord- och skogsbruksministeriet

- konsultativ tjänsteman Hannele Nyroos, miljöministeriet
- enhetschef Markku Maunula och landskapsarkitekt Jukka Jormola, Finlands miljöcentral
- miljödirektör Johanna Ikävalko, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- jurist Ulla Hurmeranta, Finlands Kommunförbund
- kontaktchef Maiju Hyry, Lapplands förbund
- ombudsman Kirsti Lahti, Vantaanjoen ja Helsingin seudun vesiensuojeluyhdistys ry
- vattenexpert Hannele Ahponen, Finlands Naturskyddsförbund rf.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av  
— Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lapp-land.

#### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att det stiftas en lag om hantering av översvämningsrisker och att vattenlagen, miljöskyddslagen och lagen om vattenförvaltningsändras. Propositionens allmänna syfte är att minska riskerna, förebygga och lindra de ogynnsamma följderna samt att främja beredskapen i samband med översvämningar. Genom den föreslagna lagen om hantering av översvämningsrisker genomförs direktivet om bedömning och hantering av översväm-

ningsrisker (2007/60/EG). Propositionen ingår i en större helhet som har till syfte att förbättra beredskapen för förändringar i väder- och vattenförhållandena, särskilt för allt vanligare extrema fenomen, och på så sätt förbättra anpassningen till klimatförändringen. Andra lagstiftningsprojekt som främjar samma syfte är den nya dammsäkerhetslagen (494/2009), reformen av bestämmelserna om stöd för skydd mot översvämningar och ersättning av översvämningsskador, revi-

deringen av bestämmelserna om beredskap för översvämningar till följd av störtregn i tätbebyggelse samt justeringen av vattenlagen.

Syftet med propositionen är att riskerna för översvämningar från vattendrag, översvämningar som beror på stigande havsvattenstånd och störtregnsöversvämningar i tätorter ska bedömas och hanteringen av översvänningsriskerna planeras mera systematiskt än nu och på enhetliga grunder i hela landet. Vid sidan av vattenhushållningsåtgärder ska beaktas särskilt områdesplaneringen och styrningen av byggandet samt räddningsverksamheten. När det gäller hanteringen av riskerna för översvämningar från vattendrag ska förhållandena och åtgärderna beaktas både lokalt och i hela avrinningsområdet.

Det huvudsakliga ansvaret för planeringen av hanteringen av översvänningsriskerna i avrinnings- och kustområdena hör till närings-, trafik- och miljöcentralerna. I denna planering ska myndighetssamarbetet ordnas avrinningsområdesspecifikt med hjälp av så kallade översvänningsgrupper. Grupperna ska godkänna de förslag till riskhanteringsplaner som närings-, trafik- och miljöcentralerna har arbetat fram. Det slutgiltiga beslutet om godkännande av dessa

planer fattas av jord- och skogsbruksministeriet. Ansvaret för bedömningen samt planeringen av hanteringen av riskerna för dagvattenöversvämningar till följd av störtregn i tätorter ligger hos kommuner.

Medborgarnas och intresseföreträdarnas möjligheter att delta i riskhanteringsplaneringen tryggas. Landskapsförbunden ska ha en central roll i att organisera samarbetet inom avrinningsområdena. Målet med planeringsprocessen och de olika parternas engagemang är ett så brett godkännande som möjligt om det bästa sättet att organisera riskhanteringen i det område som avses i planen.

I riskhanteringsplanerna avgörs inte på ett bindande sätt vilka åtgärder som borde vidtas för att förebygga och minska riskerna. De statliga och de kommunala myndigheterna samt regionutvecklingsmyndigheterna ska dock beakta planerna i sin verksamhet. I vattenlagen, miljöskyddslagen och lagen om vattenvårdsförvaltningen föreslås dessutom preciserande bestämmelser om hur riskhanteringsplanerna ska beaktas.

De föreslagna lagarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Allmänt*

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande anmärkningar.

EU-direktivet om bedömning och hantering av översvänningsrisker (2007/60/EG) kräver en preliminär bedömning av översvänningsriskerna och utarbetande av dels kartor över översvänningshotade områden och översvänningsrisker för de områden som anges utifrån bedömningen, dels planer för hantering av översvänningsrisker (riskhanteringsplaner). Direktivet gäller också gränsöverskridande vattendrag och internationella sjöar. Varje medlemsstat ska

själv bestämma målen för hanteringen av översvänningsrisker, och de ska baseras på de lokala och regionala förhållandena.

Utskottet konstaterar att vår lagstiftning för närvarande inte innehåller några bestämmelser om hanteringen av översvänningsrisker, trots att man redan länge försökt förutse, förebygga och bekämpa översvämningsskador i Finland. Enligt lagförslaget kommer översvänningsriskerna härnäst att bedömas mer heltäckande och dessutom ska hanteringen planeras mer systematiskt och enligt enhetliga nationella kriterier. Hittills har vi närmast haft beredskap för översvämning av vattendrag och bekämpning av skadorna. Utskottet ser det som positivt att man i framtiden också har mer heltäckande beredskap för bety-

dande översvämningsrisker till följd av stigande havsnivå och störtregn i tätorter.

Lagförslaget ingår i en större helhet som ska förbättra den allmänna beredskapen för ökad nederbörd och fler översvämningar. Utskottet välkomnar propositionen och finner den nödvändig med tanke på anpassningen till klimatförändringen om man vill främja beredskapen för översvämningar samt minska översvämningsriskerna och förlusterna till följd av översvämningar.

Klimatförändringen förutses öka de exceptionella vattenförhållandena ytterligare. Detta gäller i synnerhet översvämningar på vintern och dagvattenöversvämningar till följd av störtregn, som måste beaktas allt mer i markanvändningsplaneringen, byggandet och räddningsverksamheten. Utskottet anser att riskhanteringsplaner som tagits fram utifrån enhetliga kriterier ger möjlighet att bedöma vilka åtgärder som behövs med beaktande av vattenförhållandena inom hela avrinningsområdet. Dessutom kan man samordna målen för hanteringen av översvämningsrisker med andra mål för förvaltningen av vattenresurser.

#### *Bedömning av översvämningsriskerna*

Enligt lagförslaget kan risken för översvämning anses vara betydande om översvämningen kan orsaka "ur allmän synpunkt ogynnsamma följder" såsom fara för människors hälsa och säkerhet, långvariga avbrott i va-tjänsterna och energiförsörjningen eller fara för omfattande miljöförstöring. Den riksomfattande preliminära bedömningen av översvämningsrisker kommer att ange de områden där det finns betydande risker på grund av översvämningar eller där riskerna kan antas öka betydligt exempelvis till följd av klimatförändringen. Här vill utskottet betona att man för sådana områden ska utarbeta tillräckligt exakta kartor över översvämningarnas sannolika utbredning och ställen som lätt kan drabbas av översvämning samt detaljerade planer för hanteringen av översvämningsrisker.

Det är viktigt att planeringen innefattar en integrerad bedömning av de lokala förhållandena och förhållandena inom hela avrinningsområdet. Riskbedömningen måste kunna göras till-

räckligt heltäckande för att den ska kunna användas exempelvis när markanvändningen planeras.

#### *Riskhanteringsplanering*

Många av våra samhällen byggdes redan ursprungligen vid vattendrag och sjöar. Dessa områden kommer att lida mest när översvämningarna sannolikt ökar till följd av klimatförändringen. Man har under de gångna årtiondena inte till alla delar lyckats bygga så att det i tillräcklig utsträckning skulle finnas beredskap för en höjd vattennivå. Det kan komma att krävas investeringar på upp till flera miljarder euro för kommunernas skydd mot översvämningar och i grundläggande infrastruktur när grundvattennivån stiger och sjunker. Det finns emellertid inte några exakta kalkyler. Eftersom det i framtiden kommer att behövas så pass omfattande investeringar anser utskottet att hanteringen av översvämningsrisker måste vara välplanerad och bygga på bästa möjliga tillgängliga information.

Utskottet noterar att lagen om hantering av översvämningsrisker främst reglerar vad planeringen av riskhanteringen ska inbegripa och vilka förfaranden som ska tillämpas vid planeringen. Planerna för hantering av översvämningsrisker ska ange de åtgärder som syftar till att uppnå målen för hanteringen av översvämningsrisker, men inom detta förfarande går det inte att på ett bindande sätt avgöra vilka åtgärder som ska vidtas. Utskottet betonar att beslutet om förutsättningarna för de åtgärder som vidtas i sinom tid kommer att fattas av den berörda tillståndsmyndigheten exempelvis utifrån vattenlagen och miljöskyddslagen. Med andra ord medför riskhanteringsplaneringen inga skyldigheter för privata aktörer, utan det är fråga om hur planeringsarbetet och samarbetet ska ordnas mellan myndigheter. Utskottet påpekar ändå att myndigheterna i enlighet med 23 § i tillämpliga delar måste beakta riskhanteringsplanerna i sitt beslutsfattande.

Utskottet understryker att planeringen måste bygga på en nära samverkan med invånarna, markägarna och verksamhetsutövarna samt även andra berörda, eftersom målet är att nå största

möjliga samsyn om hur man bäst ordnar hanteringen av översvämningsrisker. Planeringen kan komma att försvåras av att målen är många och av att det finns flera olika parter med olika intressen. Därför ska planeringen av riskhanteringen beredas på bred bas.

Den planering av riskhanteringen som lagen föreskriver för områden med betydande risk för översvämningsrisker uppfyller kraven i EU:s översvämningsdirektiv. Det är ändå meningen att bättre beredskap för översvämningsrisker också ska finnas på sådana områden där översvämningsrisker förekommer, men där risken inte kan anses betydande på ovan ansett sätt. Utskottet anser det vara ändamålsenligt att den planering som sådana förberedelser kräver till sitt innehåll och sina förfaranden bygger på nationell bedömning och på tillämpning av etablerad praxis.

#### *Förvaltningsplaner*

Bestämmelserna om samordning av riskhanteringen och hanteringen av vattenvården finns i 12 § i lagförslag 1. Riskhanteringsåtgärderna ska planeras så att de ligger i linje med och främjar målpåföljelse i fråga om vattenvården. Utskottet noterar att de första landsomfattande förvaltningsplanerna blev klara i december 2009. Där presenteras åtgärder i syfte att nå god vattenstatus. Det är viktigt att man har gemensamma kriterier för målen och åtgärderna i de följande förvaltningsplanerna, som blir klara i slutet av 2015, och riskhanteringsplanerna så att de kan stödja varandra, menar utskottet.

Utskottet anser att man i riskhanteringsplanerna och förvaltningsplanerna ska försöka finna åtgärder som i möjligaste mån samtidigt främjar målen för både riskhanteringen och vattenvården. Sådana åtgärder är t.ex. vattendragsrestaurering, våtmarker och sedimenteringsbassänger samt skyddszoner och skyddsremsor, som både förbättrar vattenstatusen och bidrar till att svämvattnet hålls kvar längre och som därigenom också kan främja riskhanteringen.

#### *Översvämningsgrupper*

Det myndighetssamarbete som behövs för att ta fram riskhanteringsplaner för avrinnings- och

kustområden ska enligt 15 § i lagförslaget organiseras genom ett nytt samarbetsorgan, en översvämningsgrupp. Regeringen föreslår att den ska bestå av representanter för de berörda myndigheterna inom avrinningsområdet såsom närings-, trafik- och miljöcentralen (i förekommande fall centralerna), kommunerna, landskapsförbunden, kommunerna och de lokala räddningsväsendena.

Enligt propositionsmotiven ska översvämningsgruppen se till att det ordnas tillräckliga möjligheter till växelverkan för till exempel ägarna av mark- och vattenområden, näringsidkare och representanter för vattenanvändarna. Invånare och olika intresseföreträdare ska höras om förslaget till angivande av områden med betydande översvämningsrisker och om förslaget till riskhanteringsplan. Eftersom det är meningen att medborgare, markägare, företag och organisationer ska få bättre möjligheter att påverka utredningen av översvämningsrisker i boende- och verksamhetsmiljön samt mål och metoder för riskhanteringen måste man garantera faktiska möjligheter till växelverkan, understryker utskottet.

Beredningen av förvaltningsplaner har gett positiva erfarenheter av samarbetsarrangemang och av berörda aktörers deltagande i samarbetsgrupperna för vattenvården. Riskhanteringsplanerna och förvaltningsplanerna är administrativa planer av samma typ, och därför bör man utnyttja sådan samarbetsfrämjande praxis som redan utformats.

Utskottet noterar att översvämningsgruppernas sammansättning är synnerligen flexibel enligt lagförslaget och att det är jord- och skogsbruksministeriet som utser ordförande. Olika grupper kan således lokalt ha delvis olika sätt att fungera, men detta är motiverat på grund av att översvämningsriskerna ser olika ut i olika områden. Utskottet anser att landskapsförbunden fyller en viktig samordnande funktion i översvämningsgruppernas arbete.

Det är närings-, trafik- och miljöcentralen som är ansvarig myndighet när det gäller att ta fram riskhanteringsplaner, men översvämningsgruppen som godkänner centralens förslag till

riskhanteringsplan. Utskottet framhäver vikten av att centralens expertis används när rikshanteringen planeras och anser att man i detta sammanhang också måste säkerställa behövliga resurser. De tillgängliga resurserna måste uppmärksammas särskilt eftersom rikshanteringsplanen inte godkänns av det beredande organet.

Målen och åtgärderna för rikshanteringen är en viktig del av markanvändningsplaneringen och den fysiska planeringen. Markägarna har både ett ekonomiskt och ett boendeintresse i att risken för översvämningar minimeras. Utskottet konstaterar att riskhanteringsplanerna inte utgör någon bindande lösning för vilka åtgärder för riskhantering som ska vidtas. I praktiken vidtar markägarna ändå i många fall behövliga åtgärder för att skydda sin egendom. Om man vill se till att det finns möjligheter att påverka är det mycket viktigt att ägarna till mark- och vattenområden kan delta i utarbetandet av riskhanteringsplanerna.

#### *Hantering av dagvattenöversvämningar*

Med dagvatten avses avrinnande regn- och smältvatten i tätorts- och vägområden. Enligt 19 § i lagförslaget är det kommunen som ska ansvara för riskbedömningen och riskhanteringsplaneringen i fråga om risken för översvämning till följd av störtregn i tätorter, dvs. så kallade dagvattenöversvämningar. Utskottet anser att ansvaret mycket väl kan ligga på kommunal nivå, eftersom det sätt översvämningarna uppkommer på, deras följder och de motåtgärder som krävs ofta är väldigt lokala och dessutom mycket nära sammankopplade med markanvändningen och byggandet. Vidare är det nödvändigt att snabbt få fram mer forskningsresultat om hur de skadliga ämnena i dagvattnet påverkar vattendrag och sjöar.

Utskottet betonar att det bästa sättet att undvika skador orsakade av störtregn i tätorter är att omsorgsfullt planera och genomföra dagvattenhanteringen. Dagvattnet ska infiltreras, avdunstas, fördröjas och renas mer effektivt än nu. Om behandlingen av dagvattnet ska bli effektivare är det också väsentligt att det hanteras så nära källan som möjligt. I fortsättningen måste dagvatt-

net med avseende på vattenbalansen utgöra en naturresurs som återanvänds i stället för cirkulerande avloppsvatten.

En av orsakerna till att översvämningsrisken ökar är ändrad markanvändningen. När ytorna på de belagda områdena växer uppkommer också dagvatten oftare och dessutom mer kraftigt. Åtgärder som fördröjer översvämningssvattnet kan i allmänhet underlätta hanteringen av översvämningsrisker. Dessutom går det ofta att beakta hur dagvattenöversvämningar ska undvikas när man anlägger grönområden. Det är särskilt svårt att hantera dagvattnet i sådana stadsområden där det få obyggda områden kvar och därmed ingen infiltrationsyta. Planläggningen kan användas till att minska dagvattenöversvämningarna. En allt tätare samhällsstruktur bidrar till att öka risken för sådana översvämningar när de belagda områdena ökar.

Det har under de senaste åren inte gjorts någon sammanfattande utredning av hur ofta det kommunala avloppsvattnet strömmar eller flödar över. Utifrån belastningsuppgifterna från den obligatoriska övervakningen inverkar detta inte märkbart på den totala belastningen av vattendragen och sjöarna, men lokalt har det uppkommit till och med betydande problem. Utskottet betonar att det är mycket viktigt att i fortsättningen ännu bättre se till att reningsverken för kommunalt avloppsvatten inte flödar över, i synnerhet vid översvämningar. Utskottet anser det också vara viktigt att man gör en övergripande utredning om överströmningar och överflöden.

Utskottet konstaterar att det är staten som styr den allmänna planeringen av markanvändningen, och genom denna styrning går det att förebygga översvämningsrisker. Staten styr markanvändningen genom de riksomfattande målen för områdesanvändningen. Dessa reviderade statsrådet i sitt beslut av den 13 november 2008 i syfte att effektivisera målen för att stävja klimatförändringen genom att betona att man måste förbereda sig på extrema väderfenomen och andra effekter av klimatförändringen. Enligt de ändrade målen för områdesanvändningen ska man inom markanvändningen beakta de riskområden för översvämningar som framgår av myndigheter-

nas utredningar och försöka förebygga översvänningsrelaterade risker.

Vid planeringen av markanvändningen ska nybyggen inte placeras i områden med översvänningsrisk. Undantag kan göras bara om man med stöd av behovs- och konsekvensutredningar kan påvisa att översvänningsriskerna kan kontrolleras och att byggandet är förenligt med hållbar utveckling. Enligt målen för områdesanvändningen ska markanvändningen planeras så att man vid behov anvisar ersättande lösningar för funktioner som är särskilt viktiga för ett fungerande samhälle och som förknippas med betydande miljö eller personskaderisker. Utskottet anser att man vid general- och detaljplanläggningen ska göra förberedelser för ökande stormar, störtregn och tätortsöversvämningar.

#### *Ersättningssystemet för översvämningsskador*

För närvarande betalas ersättning för en del av de skador som exceptionella översvämningar från vattendrag förorsakar bl.a. byggnader och det lösöre som finns i dem av statens medel. Skador orsakade av havsvatten- eller dagvattenöversvämningar ersätts däremot delvis genom vissa skadeförsäkringar för fastigheter. Utskottet anser att det befintliga systemet för att ersätta dessa skador är synnerligen bristfälligt.

Utskottet understryker att de som lidit av översvämningsskador under den senaste tiden ofta varit fastighetsägare som bygget enligt planläggningen och bygglovet. Men man har tidigare i dessa inte beaktat översvänningsriskerna i tillräcklig utsträckning. Planläggningen måste hädanefter göras så att man särskilt ser till att planerna och byggloven alltid på behörigt sätt

beaktar risken för översvämning. När fastighetsägarna blir mer medvetna och börjar delta i riskhanteringsplaneringen kommer detta att bidra till att skadorna förebyggs och skyddsåtgärder vidtas. Men utöver dessa förberedelser behöver vi också ett heltäckande ersättningssystem.

Regeringen nämner i sin motivering det pågående arbetet med att omarbeta ersättningssystemet. Målet är att byggnads- och lösöresskador som orsakas av översvämningar från sjöar och vattendrag samt havs- och dagvattenöversvämningar ersätts på ett heltäckande sätt. Utskottet anser det vara nödvändigt att ett nytt ersättningssystem som gäller alla former av översvämningar skyndsamt inrättas. Utgångspunkten bör vara att skador orsakade av översvämningar på byggnader och lös egendom i dessa ersätts oavsett hur översvämningen uppkom enligt enhetliga kriterier som behandlar medborgarna jämlikt.

#### ***Utskottets förslag till beslut***

Riksdagen

*godkänner lagförslaget utan ändringar och*

*godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande).*

#### ***Utskottets förslag till uttalande***

*Riksdagen förutsätter att den så snabbt som möjligt för behandling föreläggs en fullständig omarbetning av ersättningssystemet för översvämningsskador.*

Helsingfors den 25 maj 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jari Leppä /cent  
vordf. Pertti Hemmilä /saml  
medl. Hannu Hoskonen /cent  
Anne Kalmari /cent  
Johanna Karimäki /gröna  
Lauri Kähkönen /sd

Esa Lahtela /sd  
Mats Nylund /sv  
Erkki Pulliainen /gröna  
Kari Rajamäki /sd  
Arto Satonen /saml  
Pekka Vilkuna /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Jaakko Autio.