



Datum  
2021-11-02  
Adress  
August Palms Plats 1  
Diarienummer  
STK-2021-1127

## Yttrande

Till  
Länsstyrelsen i Skåne

### **Remiss från Länsstyrelsen Skåne - Samråd om riskhanteringsplan för Malmö enligt översvämningsdirektivet Dnr 400-30797-2020**

#### **Sammanfattning**

Klimatanpassning är en fråga som behöver uppmärksammas betydligt mer och Malmö stad välkomnar att ett förslag på riskhanteringsplan tagits fram. Riskhanteringsplanen behöver ses över och få en tydligare roll för att kunna vara vägledande för kommunerna. Ansvar och skyldigheter för klimatanpassningsåtgärder behöver förtydligas, och staten behöver ta ett större ansvar för finansiering och genomförande av skyddsåtgärder för statliga intressen. Likvärdigt nationellt klimatunderlag behöver vara utgångspunkten för arbetet med klimatanpassning. Riskhanteringsplanens resultatmål och åtgärdsförslag behöver ses över och utgå från att Malmö ska kunna vara kvar och utvecklas. Den tillhörande kostnadsanalysen behöver utvecklas och inkludera statens totala skadekostnad samt den exploatering som möjliggörs genom skyddsåtgärder och utfyllnader. Det krävs därmed ett större omtag av riskhanteringsplanen för att länsstyrelsen bättre ska kunna visa att staten tar sin stödjande och rådgivande roll på allvar i den komplexa stadsbyggnadsutveckling som Sveriges kuststäder befinner sig i. Malmö stad hänvisar också i yttrandet till det samarbete som finns mellan skånska kuststäder som avser lämna ett gemensamt yttrande till Länsstyrelsen Skåne.

#### **Yttrande**

Malmö stad anser att klimatanpassningen av såväl Malmö som Sverige är en fråga som behöver uppmärksammas betydligt mer än vad som görs idag och är därmed positiv till att riskhanteringsplanen tagits fram. Det är viktigt med en konstruktiv dialog om hur ökade översvämningsrisker och konsekvenserna av dessa ska kunna begränsas. Riskhanteringsplanen är ett steg i rätt riktning för detta. Malmö stad vill tillsammans med andra kustkommuner vara en aktiv part i fortsatt nationell dialog med länsstyrelsen och andra statliga myndigheter liksom andra aktörer i samhället. Ansvar och skyldigheter för finansieringen av klimatanpassningen av Sverige är otydligt. Trots allvaret i de frågor som riskhanteringsplanen behandlar har remisstiden för planen varit mycket kort. Med hänsyn till den korta svarstiden inriktar sig remissvaret främst på de övergripande slutsatserna och planens övergripande struktur. När det gäller synpunkterna på samrådsversionens förslag till detaljerade mål och åtgärder har

den korta svarstiden begränsat förutsättningarna för ett fullödigt svar. Med detta konstaterat vill Malmö stad framföra följande synpunkter.

### **Riskhanteringsplanen har en oklar roll**

Klimatanpassningen av Sverige behöver i betydligt större omfattning än idag utgå från tydliga ansvar och juridiska skyldigheter för olika typer av åtgärder. Länsstyrelsen kan inte ålägga kommunerna eller andra aktörer att arbeta i enlighet med de mål eller åtgärder som finns med i riskhanteringsplanen. Därav är det oklart hur staden ska förhålla sig till, och till fullo förstå, hur riskhanteringsplanen påverkar stadens arbete med klimatanpassning. När länsstyrelsen använder sig av de bedömningar som framgår av riskhanteringsplanen i olika framtida ärenden bör den på ett tydligare sätt ange i vad mån den anser att kommunerna exempelvis ska, bör, får vidta vissa åtgärder, respektive även i vad mån den anser att kommunerna inte ska, inte bör eller inte får vidta vissa åtgärder. Åtgärder i planen bör även sättas i relation till tvingande regelverk och andra gällande dokument på området.

### **Uppföljning av riskhanteringsplanen som utgår från statens rådighet och en tydligare målbild**

Det är enligt Malmö stad avgörande att länsstyrelsen tydligt skiljer på det ansvar som kommunerna har och inte har. De åtgärder och resultatmål som föreslås i riskhanteringsplanen bör förtydligas utifrån om de är möjligheter för kommunerna eller juridiska skyldigheter med utgångspunkt i vad som exempelvis framgår av prop. 2017/18:163, *Nationell strategi för klimatanpassning* respektive Klimatanpassningsutredningens betänkande *Vem har ansvaret?* (SOU 2017:42). Malmö stad menar att fler aktörer behöver ha skyldigheter än vad som idag är fallet och att den frågan bör utredas vidare på ett nationellt plan. Malmö stad tror att det kommer bli utmanande för länsstyrelsen, att på ett nationellt enhetligt sätt följa upp och rapportera in de föreslagna resultatmålen och åtgärderna till MSB och föreslår därför länsstyrelsen att justera riskhanteringsplanen med detta i åtanke.

Planen behöver bli tydligare kring en gemensam och samlande målbild av ett klimatanpassat Malmöområde. Vidare bedöms planen bli mer effektiv om den kan bli tydligare kring vilka aktörer som har juridiska skyldigheter att agera samt vilka skyldigheter som behöver tillskapas för att målbilden ska kunna nås.

### **SMHI behöver ansvara för nationellt klimatunderlag**

Helt avgörande för bedömningen av vilka översvämningsrisker som den pågående klimatförändringen föranleder är vilken framtida havsvattennivå och tidshorisont som bedömningen av skyddsbehov utgår ifrån. Länsstyrelsen har i riskhanteringsplanen valt att modifiera MSB:s hotkartor för att bland annat ta höjd för vågeffekter. Malmö stad anser att en generell osäkerhetsmarginal för att möta eventuella våg- och vindeffekter är ett mycket trubbigt instrument. Malmö stads vågatlas visar att vågpåverkan och vinduppstuvning behöver hanteras platsspecifikt eftersom dessa effekter ser väldigt olika ut utifrån de lokala geografiska förutsättningarna. Dessutom påverkas endast en begränsad zon intill vattenkanten. Malmö stads och länsstyrelsens modeller skiljer sig väsentligt åt, även om bägge utgår från samma underlag från IPCC (the Intergovernmental Panel on Climate Change). Liknande syn på tidshorisont och framtida havsvattennivåhöjningar är avgörande för bedömningen av vilka över-

svämningsrisker som pågående klimatförändring föranleder. Malmö stad förordar därför att MSB:s hotkartor används så att alla Sveriges riskhanteringsplaner baseras på likvärdigt klimatunderlag.

Sammantaget, för att få en gemensam nationell syn på vilken statistisk metod som bör användas för att beskriva klimatet som grund för kommunernas klimatanpassningsarbete, förordar Malmö stad att SMHI:s roll som Sveriges expertmyndighet för klimatfrågor stärks. Malmö stad ser fördelar med att klimatanpassningen utgår från en gemensam nationell metodik för att kunna analysera och bedöma klimatpåverkan baserat på gemensamma referenspunkter och statistik. Det behöver till exempel gå att utläsa hur ett klimatunderlag är framtaget och vilken statistisk osäkerhet som ligger till grund för investeringsbeslut i Sverige. Det skapar likvärdiga förutsättningar för kommunerna i Sverige. Malmö stad föreslår länsstyrelsen att lägga till ”*Länsstyrelsens ska, tillsammans med kommunerna, verka för att SMHI får ett utökat uppdrag som Sveriges expertmyndighet för klimatrelaterade frågor till kommunerna*”, som en åtgärd i riskhanteringsplanen. Det behöver bli självklart att klimatanpassningen av Sverige ska utgå från Sveriges expertmyndighets rekommenderade hantering av klimatunderlag.

### **Skydd av statens samhällsviktiga verksamheter**

Riskhanteringsplanerna behöver tydligare visa vilket ansvar som berörda aktörer har och staten behöver ta en större roll för finansiering och finansieringsmodeller. Eftersom länsstyrelsen gör bedömningen att flera samhällsviktiga verksamheter med statlig huvudman riskerar att översvämmas uppmanar Malmö stad Länsstyrelsen Skåne att formulera en åtgärd som: ”*Länsstyrelsen ska verka för att staten, samordnat med kommunerna, genomför och finansierar skyddsåtgärder och beredskap som skyddar allmänna intressen, som sammanhängande bebyggelsestrukturer, samhällsviktig verksamhet, riksintressen, naturreservat och infrastruktur osv.*” Länsstyrelsen behöver därtill arbeta för att staten ska ändra lagrum och tolkningar för att möjliggöra/förenkla tillståndsprocesser för att anlägga kustskydd.

### **Resultatmål behöver ses över och tydligare utgå från att Malmö ska kunna vara kvar och utvecklas**

Malmö stad delar länsstyrelsens syn att MSB:s övergripande mål bör vara vägledande för riskhanteringsplanen och att planen behöver utarbetas sektorsövergripande och förankras med såväl regionala, kommunala och lokala aktörer som med medborgare. Staden är positiv till den övergripande idén om att framtagna resultatmål ska precisera vilken påverkan på samhället som kan accepteras vid en omfattande översvämning. Dock är det svårt att återfinna den idén i de föreslagna resultatmålen. Flertalet av resultatmålen pekar på att kommunen ska följa Malmö stads egna politiskt antagna dokument. Malmö stad menar att det är en självklarhet och därmed inte bör vara ett mål. Malmö stad ser också behov av en översyn av de resultatmål som strider mot MSB:s övergripande mål. I synnerhet handlar det om mål som syftar till att begränsa var och hur översvämningsskydd ska etableras. Malmö stad föreslår att länsstyrelsen justerar resultatmålen så att dessa tydligare preciserar vilken påverkan på samhället som kan accepteras vid en omfattande översvämning samt vilka funktioner som bör upprätthållas och fungera.

### **Åtgärdsförslag behöver utgå från att Malmö ska kunna vara kvar och utvecklas**

Malmö stad noterar att länsstyrelsen har utfört ett omfattande arbete med att inhämta åtgärder ur ett flertal politiskt beslutade dokument, som gällande översiktsplan, samrådshandling gällande fördjupad översiktsplan för Nyhamnen, uppdragsbeskrivning till strategi för kustskydd m.m. Det är enligt Malmö stad otydligt hur denna summering av beslut förväntas bidra till att hjälpa Malmö stad med att minska ogynnsam påverkan av översvämningar i staden.

Malmö stad motsätter sig åtgärdsförslag där länsstyrelsen tar på sig Boverkets ansvar för att ta fram nationell vägledning för kommunal planering samt åtgärder där länsstyrelsen uppmanar kommunen att upphäva gällande detaljplaner i så kallade riskområden och andra åtgärder som kan tolkas som att länsstyrelsen driver ”planerad reträtt” som lämpligaste lösning. Malmö stad saknar en åtgärd där länsstyrelsens i sin stöttande roll ska agera för att kuststäderna ska kunna vara kvar och utvecklas. Det är viktigt att staten utreder behovet av framtida kustskydd och, eftersom det är en nationell angelägenhet, också tar ansvar för finansiering av sådana åtgärder.

### **Specifika synpunkter på några av åtgärdsförslagen**

*”Åtgärder ska undvikas som hindrar översvämning av naturmark och skyddade områden enligt 7 kap. MB, orsakade av tillfälligt böga havsnivåer motsvarande högsta beräknade havsvattenstånd i dagens klimat” (s. 15).*

Malmö stad bedömer att åtgärdsförslaget strider mot MSB:s övergripande mål *”skydda och begränsa skador på livsmiljöer och ekosystem vid en översvämning”*. Länsstyrelsen bör specificera vilka dispenser för åtgärder som påverkar skyddade områden enligt miljöbalkens 7 kap. som kan krävas för att säkerställa kustskyddet. Potentiella juridiska lösningar på intressekonflikter som uppstår mellan naturvård och skydd mot olyckor (exempelvis 7 kap. 18 c § första stycket 3) bör utredas och synliggöras. Vidare bör länsstyrelsens förhållningssätt till kompensatoriska åtgärder beskrivas.

*”Översvämningståtgärder med syfte att skydda mot stigande havsnivåer bör inte planeras inom områden som omfattas av områdesskydd eller inom områden som kan påverka områdesskydd negativt” (s. 15).*

Malmö stad bedömer att åtgärden i nuvarande skrivning strider mot samtliga fyra av MSB:s övergripande mål. Åtgärden bör omformuleras och nyanseras, alternativt tas bort helt. Malmö stad vill poängtera att riskhanteringsplanen inte kan föregå beslut tagna i en framtida miljötillståndsprocess.

*”Så långt möjligt bör utfyllnader i havet undvikas för att skydda mot översvämning till följd av stigande havsnivå” (s.15).*

Malmö stad vill poängtera att utfyllnader prövas enligt särskild ordning och att riskhanteringsplanen inte kan eller bör föregå en sådan rättslig prövning. Klimatanpassningsåtgärder kommer få stora miljökonsekvenser oavsett var de lokaliseras.

### **Fler möjligheter till skyddsåtgärder**

Enligt MSB:s vägledning för riskhanteringsplaner bör åtgärder som vidtagits enligt annan lagstiftning, och är relevanta för att reducera översvämningsrisker, redovisas och markeras tydligt i riskhanteringsplanen. Enligt vägledningen ska det även framgå vilken lagstiftning som åtgärden grundar sig på. Malmö stad reagerar därför på att länsstyrelsen har valt att lyfta vissa specifika lagrum, såsom exempelvis miljöbalkens bestämmelser om markavvattning eller områdesskydd, med en tolkning som innebär att åtgärder som kan reducera översvämningsrisker snarare beskrivs som svåra att genomföra. Malmö stad inser att genomförandet av olika kustskyddsåtgärder kan behöva olika typer av tillstånd och dispenser, men riskhanteringsplanen bör fokusera på att lyfta fram åtgärder i annan lagstiftning som kan vara relevanta för att reducera översvämningsrisker. En sådan upplysning skulle vara vägledande för kommunen.

### **Åtgärderna har en positiv miljöpåverkan**

Det är positivt att länsstyrelsen har tagit fram en miljökonsekvensbeskrivning för riskhanteringsplanen och bedömer att denna kan utgöra ett underlag till stadens fortsatta arbete. Malmö stad noterar att miljökonsekvensbeskrivningen sammanfattningsvis visar att de föreslagna åtgärderna har en positiv miljöpåverkan på alla fyra konsekvensområdena: människors liv och hälsa, miljön, kulturarvet samt ekonomisk verksamhet.

I miljökonsekvensbeskrivningen tar länsstyrelsen upp ett antal strategiska ställningstaganden, som kan tolkas som att länsstyrelsen föregår olika tillståndprocesser. Bland dessa ställningstaganden vill Malmö stad särskilt påtala att skrivningar som exempelvis ”planerad reträtt” inte på något sätt är ett aktuellt ställningstagande i kuststäder som ska kunna bevaras och utvecklas.

### **Riskhanteringsplanens kostnadsanalys visar inte statens totala skadekostnader**

Under samrådstiden har länsstyrelsen, i sent skede, kompletterat samrådshandlingarna med en kostnadsanalys. Malmö stad har på grund av den snäva tidsramen inte haft möjlighet att ta ställning till kostnadsanalysen i helhet men anför ändå följande:

Det framgår inte på vilket sätt kostnadsanalysen kommer att påverka länsstyrelsens prioritering av åtgärder i riskhanteringsplanen. Ur ett regionalt, men även nationellt, perspektiv har Malmö särskilt viktiga infrastrukturella knutpunkter för såväl sjöfart som järnväg. Kostnadsanalysen har stora brister gällande skadekostnader för när dessa statliga intressen är obrukbara till följd av översvämning. Rapporten lyfter dock fram att dessa skadekostnader är mycket omfattande.

En kostnadsanalys som inte har med total skadekostnad blir svåränvänd och jämförelse med en investeringskostnad är därmed inte relevant. Malmö stad uppmanar därför länsstyrelsen att i fortsatt arbete utveckla denna del av kostnadsanalysen med syfte att utgöra underlag för statliga investeringar för skyddsåtgärder i Malmö. En annan betydande kostnad som bör införlivas i kostnadsanalysen är sanerings- och andra efterkostnader som föranleds av översvämning av miljöfarlig verksamhet. Vidare anser Malmö stad att den exploatering som möj-

liggörs genom skyddsåtgärder och utfyllnader behöver inkluderas i kostnadsanalysen. Den grova beräkningen av investeringskostnaderna behöver kompletteras med ett tillvägagångssätt för hur klimatanpassning av befintlig bebyggelse och statens samhällsviktiga funktioner ska ske.

### **Samarbete mellan kuststäder i Skåne**

Avslutningsvis vill Malmö stad hänvisa till ett samarbete som finns mellan skånska kuststäder som avser lämna ett gemensamt yttrande över riskhanteringsplaner till Länsstyrelsen Skåne.

Ordförande

.....  
[Förnamn Efternamn]

[Fyll i titel]

.....  
[Förnamn Efternamn]

[Här anger du om det finns reservationer/särskilda yttranden]