



Sammanfattande rapport om genomfört uppdrag i budget 2022

Samordna arbetet kring kustskydd och ökad resiliens i Malmö, i syfte att möta framtida klimatförändringar

Stadskontoret, Fastighets- och gatukontoret, Stadsbyggnadskontoret, Miljöförvaltningen
STK-2023-295

Upprättad: 11 april 2023
Version: 1
Ansvarig: Agneta Persson



Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	3
2. Inledning.....	4
2.1 Om uppdraget och ingående delar	4
2.1.1. Bakgrund	4
2.1.2 Uppdragets syfte.....	5
2.1.3 Delmoment i uppdraget.....	5
2.2 Uppdragets arbetsformer	6
3. Resultat och förflyttningar.....	8
3.1 Utvecklat påverkansarbete i frågor om kustskydd och klimatanpassning.....	8
3.2 Kunskapsutbyte och samarbete gällande nationell påverkan med Göteborg	10
3.3 Utvecklade kunskapsunderlag i ekonomi och juridik gällande klimatanpassning, främst kustskydd	11
3.4 Inventering om påverkan av klimatförändringar i Malmö stads nämnder/ förvaltningar och bolag, befintliga fastigheter och verksamheter.....	16
3.5 Samverkan med regionala aktörer kring framkomlighet under pågående översvämning, skyfall/ hav	
4. Slutsatser och förslag på nästa steg	20
4.1 Huvudslutsatser från utredningar	20
4.2 Förslag till fortsatt arbete	23

1. Sammanfattning

I budget 2022, område Stadsutveckling och klimat, fick kommunstyrelsen i uppdrag att tillsammans med berörda nämnder samordna ett arbete kring kustskydd och ökad resiliens i Malmö med syfte att möta framtida klimatförändringar. Uppdraget kopplar an till flera pågående samhällsplanerings- och stadsutvecklingsprocesser och uppdrag i staden, men har inriktats på att förstärka och bidra i det pågående arbetet med strategi för kustskydd samt måluppfyllelse av miljöprogrammets mål 8.

Arbetet har samordnats av stadskontoret genom omvärlds- och näringslivsavdelningen och genomförts i nära samarbete med stadsbyggnadskontoret, fastighets- och gatukontoret samt miljöförvaltningen. Budgetuppdraget har bidragit till att utveckla kunskapsunderlag inom juridik, ekonomi och förvaltningsmässiga underlag med fokus på kustskydd och klimatanpassning. En översiktlig kommunikations- och påverkansplan har tagits fram. De kommunövergripande och mellankommunala samarbetena inom ramen för kustskyddsfrågor och klimatanpassning har stärkts.

Utifrån arbetet kan konstateras att det är av stor vikt att se stadens expansiva stadsutveckling genom de olika delprojekten kring Malmö hamninlopp som en helhet. Ett sammanhängande kustskydd och klimatanpassning är förutsättningar för att Malmö ska kunna bevaras och utvecklas. Detta behöver utgöra grund för juridisk och finansiell färdplan framåt.

Vidare konstateras att Malmö stad behöver ta fram ett samlat underlag för nationell samfinansiering av stadsutvecklingen och det sammanhängande kustskyddet vid Malmö hamninlopp, som bidrar till att skydda samhällsviktiga verksamheter och statliga intressen i centrala Malmö. Malmö stad behöver bedriva ett fortsatt nationellt påverkansarbete tillsammans med andra kommuner och aktörer. Ansvar, juridik och ekonomi behöver klargöras på nationell nivå genom ny statlig offentlig utredning med syfte att tydliggöra lagstiftning och finansiering.

Som nästa steg föreslås därför fortsatt arbete genom två nya uppdrag:

- 1 Ett kraftfullt påverkansarbete på nationell nivå med fokus på nödvändiga klimatanpassningsåtgärder och kustskydd, som möjliggör utveckling och bevarande av Malmö.
- 2 Ett framåtsyftande arbete med att ta fram en färdplan för nationell långsiktig samfinansiering av Malmös stadsutveckling och sammanhängande kustskydd i Malmö hamninlopp, med fokus på att accelerera den gröna omställningen.

2. Inledning

2.1 Om uppdraget och ingående delar

2.1.1. Bakgrund

Malmö har vuxit fram som kuststad under lång tid och staden fortsätter att växa. Om 30 år kan staden ha en halv miljon invånare. Malmö kommer fortsatt ha behov av att utveckla attraktiva platser längs kusten, såväl för bostadsbyggande, transportinfrastruktur, hamn och gods, näringsliv och rekreation. Malmös tillväxtbehov och realisering av bland annat bostadsförsörjning och arbetsplatser är en nationell angelägenhet för svensk ekonomi och viktig för hela Skånes och Öresundsregionens utveckling. Klimatanpassningen av den byggda miljön behöver ta vara på och utgå från redan gjorda investeringar, i bebyggelsestrukturer samt kultur- och naturmiljön. Malmö är och ska fortsätta vara en attraktiv tillväxtmotor i södra Sverige.

Klimatförändringarna pågår och kommer så att göra under överskådlig framtid. Malmö behöver därför beakta klimatomställningen i alla delar av stadsplaneringen från vision till genomförande, byggnation och förvaltning. Planeringen av framtidens kuststad ska ta utgångspunkt i den bästa tillgängliga kunskapen, samtidigt som det behöver finnas flexibilitet för att justera i takt med att kunskapen ökar.

I kommunfullmäktiges budget för 2022 inom området för Stadsutveckling och klimat gavs kommunstyrelsen i uppdrag, tillsammans med berörda nämnder, att samordna arbetet kring kustskydd och ökad resiliens i Malmö i syfte att möta framtida klimatförändringar. Inriktningen som formulerades i budgetuppdraget var följande: *Klimatförändringarna gör att samhällen och städer världen över behöver förbereda sig för en framtid med högre vattennivåer och ökade skyfall. Som kuststad är Malmö särskilt utsatt. Malmö stads arbete med kustskydd och ökad resiliens ska stärkas och samordnas för att möta framtida utmaningar.*

Ett förslag till uppdragsdirektiv för genomförande av uppdraget togs fram av stadskontoret i samarbete med stadsbyggnadskontoret, fastighets- och gatukontoret och miljöförvaltningen. Det godkändes av kommunstyrelsen i april 2022 (STK-2022-302). I direktivet angavs att när uppdraget är slut kommer det att återredovisas till kommunfullmäktige som ett särskilt ärende.

2.1.2 Uppdragets syfte

Uppdraget kopplar an till många pågående samhällsplanerings- och stadsutvecklingsprocesser och uppdrag i staden, men har inriktats på följande två delar:

- Det pågående arbete som handlar om att ta fram en strategi för kustskydd som en del av översiktsplanen.
- Miljöprogrammets pågående arbete med målbilden att uppnå ökad resiliens mot klimatförändringar (mål 8)

Syftet med uppdraget har varit att stärka och utveckla strategiska fokusområden i det pågående klimatanpassningsarbetet där staden behöver kraftsamla över förvaltningsgränser. Syftet var även att skapa kunskap kring såväl nuläge som omfattningen av framtida, klimatrelaterade utmaningar. Uppdraget har för avsikt att bidra till en samlad bild och fördjupad kunskap i relevanta frågor och problemställningar, strategiska vägval samt förslag på hantering av dem.

Ett annat mål har varit att bidra till att paketera kustskyddsfrågor i ett strategiskt planeringssammanhang, genom att synliggöra kopplingar mellan olika frågor som bidrar till att öka kunskapen om prioriteringar samt helhetsperspektiv i samhällsplaneringen.

Uppdraget förväntades också leda till konkreta aktiviteter inom ramen för samarbetet med andra kustkommuner och nationell dialog, och på så vis stödja förflyttningar både inom staden och nationellt, för att ligga i framkant i frågor som handlar om kustskydd och ökad resiliens mot klimatförändringar, samt möjliggöra kommunens framtida utbyggnadsplaner.

2.1.3 Delmoment i uppdraget

Uppdraget har varit inriktat på följande delar som utvecklats i nära samarbete mellan stadskontoret, stadsbyggnadskontoret, fastighets- och gatukontoret och miljöförvaltning.

- Utvecklat nationellt påverkansarbete i frågor om kustskydd och klimatanpassning
- Kunskapsutbyte och samarbete gällande nationell påverkan med andra städer
- Utvecklat kunskapsunderlag i juridik och ekonomi gällande klimatanpassning, främst för kustskydd.

- Inventering om påverkan av klimatförändringar i Malmö stads nämnder/förvaltningar och bolag, befintliga verksamheter och fastigheter
- Samverkan med regionala aktörer kring räddningstjänst och ambulansens framkomlighet under pågående översvämning, (skyfall/hav)

Sammantaget har uppdraget levererat juridiskt, ekonomiskt och förvaltningsmässigt kunskapsunderlag, strategi- och påverkansplan samt stärkta kommunövergripande och mellankommunala samarbeten inom ramen för arbetet med kustskyddsfrågor och klimatanpassning. Framtaget material kommer även att användas som underlag till pågående stadsutveckling¹.

2.2 Uppdragets arbetsformer och organisation

Uppdraget har samordnats av stadskontoret genom omvärlds- och näringslivsavdelningen. Arbetets samtliga delmoment har genomförts i nära samarbete med stadsbyggnadskontoret, fastighets- och gatukontoret och miljöförvaltningen. Många positiva effekter av det ökade samarbetet har tydliggjorts. Det har också satt fokus på Malmö stads sårbarhet i de aktuella frågorna, då det saknas organisatorisk kontinuitet i klimatanpassningsarbetet som därför är i hög grad person- och uppdragsberoende.

Arbetet har utförts dels inom befintlig ekonomisk ram hos deltagande förvaltningar (personalresurser m.m.), dels genom miljönämndens förstärkta budgetram och kommunstyrelsens klimatstrategiska budget för 2022.

Rapportering av framdrift i uppdraget har skett genom respektive nämnd enligt stadens uppföljningsprocess och i samband med årsanalys av 2022 års verksamhet.

¹ Externa underlag: Analys av möjliga finansierings- och förhandlingsmodeller inkl samlad färdplan/tillvägagångssätt för större investeringar i norra delen av Västra hamnen och hamninloppet i Malmö (PWC), Analys tillståndsfrågor kustskydd samt utbyggnad vid kusten (Delphi), Alternativkostnader kustskydd (Tyréns), Samhällskostnadsanalys (Tyréns), Inventering om påverkan av klimatförändringar i stadens nämnder/förvaltningar och bolag (AFRY), Samhällsekonomisk konsekvensanalys av en skyfallshändelse i Sofielund (AFRY/Platspilot). Interna underlag: kommunalekonomiska konsekvenser avseende drift och underhåll, översiktlig påverkansplan, dialogmöten med berörda aktörer kring operativ förmåga vid översvämning definition och uppföljning av mål 8, nulägesanalys och omvärldsanalys (mål 8)

Arbetsgrupp för budgetuppdrag Kustskydd och resiliens:

Agneta Persson, samordnare, stadskontoret (ersatte Maria Bredin fr o m januari 2023), Josephine Nellerup, stadsbyggnadskontoret, Pär Svensson, fastighets- och gatukontoret samt Emanuel Toft, miljöförvaltningen.

Arbetet med påverkansplan har skett under ledning av Emmy Harlid Westholm och Kenneth Ekberg, stadskontoret.

Styrgrupp:

Gunnar Blomé, stadskontoret, Vesna Vasiljkovic, stadsbyggnadskontoret, Sarah Von Liewen, fastighets- och gatukontoret samt Sofie Holmqvist, miljöförvaltningen.

Beställargrupp

Direktörsgruppen för fördjupat samarbete inom de tekniska förvaltningarna.

3. Resultat och förflyttningar

3.1 Utvecklat påverkansarbete i frågor om kustskydd och klimatanpassning

I pågående kustskyddsarbete har behovet av dialog och samverkan på nationell nivå tydliggjorts. Syftet med påverkansarbetet är att öka den nationella kunskapen om behov och utmaningar i Malmö och Skåne. Malmö stads position i kustskydds- och klimatanpassningsfrågor behöver stärkas genom en utvecklad dialog med nationella myndigheter och beslutsfattare med fokus på förtydliganden av ansvar och skyldigheter, klimatunderlag samt utveckling av finansieringsmodeller. På kort sikt behöver kunskapen hos nationella aktörer om nödvändiga förutsättningar för kustskydd och klimatanpassning i Malmö öka och frågor om en gemensam nationell syn på klimatrelaterade risker, lagstiftning, finansiering och förvaltning behöver klargöras på nationell nivå. Det långsiktiga målet är att på ett effektivt och hållbart sätt klimatanpassa Malmö genom samverkan med andra aktörer, där framför allt staten behöver ta ett större ansvar utifrån de stora nationella samhällsviktiga intressen som berörs. Ett nytt regeringsuppdrag krävs för att skapa rätt förutsättningar för alla berörda parter att få till stånd olika klimatanpassningsåtgärder och tydliggöra statens ansvar och bidrag.

Arbetet i uppdraget har varit inriktat på att förstärka pågående kustskyddsarbete genom en utvecklad nationell dialog i frågor som exempelvis gemensamt synsätt på klimatförändringar och för utveckling av nationella vägledning, lagstiftning och juridiska ansvar samt finansieringsmodeller.

Arbetsgruppen har tagit fram en översiktlig plan för nationell påverkan med målet att uppnå positionsförflyttningar i frågor som rör kustskydd och klimatanpassning. Utmaningar som Malmö möter i stadsutvecklingsprocessen med statliga myndigheter och lagstiftning har tydliggjorts. Konkreta förslag på lösningar samt budskap har tagits fram. Det handlar exempelvis om behov av förändrad lagstiftning och finansieringsmodeller som möjliggör en långsiktig fördelning av kostnaderna och tydliggöranden av ansvaret för klimatanpassningen av Sverige. För att öka samhällets motståndskraft mot klimatförändringarnas effekter krävs att svenska myndigheter gör en gemensam kraftsamling och skapar bättre verktyg för klimatanpassning i praktiken.

Nationella vägledningarna, som Boverkets tillsynsvägledning till länsstyrelser, behöver revideras utifrån kommunernas kunskap, förutsättningar och behov. Det krävs en gemensam planeringsnivå för klimatanpassning från statliga myndigheter och publika lokala klimatunderlag från myndigheten SMHI. Insikterna och förkunskaperna om kommunernas uppdrag behöver en högre närvaro i Sveriges nationella klimatanpassningsarbete.

Ett strategiskt nätverk tillsammans med Skånes 14 kustkommuner och SKR har etablerats efter initiativ av Malmö stad. Fokus för det nybildade strategiska nätverket är behovet av förändrad lagstiftning och finansieringsmodeller som möjliggör en långsiktig fördelning av kostnaderna och ansvaret för klimatanpassningen av Sverige, behovet av en gemensam planeringsnivå för klimatanpassning från statliga myndigheter och publika lokala klimatunderlag från myndigheten SMHI. En rad aktiviteter har genomförts inom nätverket med syfte att höja medvetandesgraden och samsynen mellan kommunerna, samt att driva gemensamt påverkansarbete och dialog med en rad myndigheter. En rad åtgärdsbehov har identifierats som avgörande för Malmö stads fortsatta klimatanpassningsarbete, som behöver utvecklas vidare tillsammans med olika statliga myndigheter och verk. Det gäller främst ansvarsfrågor, lagstiftning och finansiering. Ett antal dialogsamtal har genomförts med nationella organ, så som Boverket, Trafikverket och Klimatanpassningsrådet. En debattartikel, ”Kraftsamla för att möta stigande havsnivåer” undertecknad av samtliga kommuner (genom förvaltningschefer och kommunchefer) i nätverket publicerades i Svenska Dagbladet den 12 december 2022.

Det är angeläget att organisera och driva ett finansiellt- och juridiskt ansvarsmässigt påverkansarbete mot staten och nationell nivå för att samhällsviktiga funktioner, verksamheter och anläggningar långsiktigt ska kunna skyddas genom ett sammanhängande kustskydd.

För Malmö är kustskyddet av vikt för att staden ska kunna bevaras och utvecklas, särskilt genom den regionförstörande stadsutveckling som Galeonen+ tillsammans med Öresundsmetro innebär, sammankopplat med delprojekt som Nyhamnen, Mellersta hamnen samt Norra hamnen och Energihamnen. Malmö stad behöver både agera enskilt och tillsammans med Skånes kustkommuner och Göteborg samt Stockholm för att skapa nödvändig framdrift och gehör hos regering, statliga myndigheter och verk. Ett nytt uppdragsbeslut och resurser kommer att behövas för att kunna gå in i ett mer aktivt skede med konkreta påverkansinsatser under 2023.

3.2 Kunskapsutbyte samt samarbete gällande nationell påverkan med andra städer

Kommunstyrelsen i Göteborg har gett stadsledningskontoret i uppdrag att utföra ett nationellt påverkansarbete avseende ökad statlig styrning och förändrad lagstiftning för stadens räkning. Kommunstyrelsen har även gett i uppdrag till Göteborgs stads nämnder och styrelser att analysera klimateffekternas konsekvenser och åtgärdsbehov för sin verksamhet, samt att identifiera och nominera åtgärdsbehov till stadens kommande klimatanpassningsplan. Göteborgs stad har kommit långt i sitt klimatanpassningsarbete.

Budgetuppdraget att samordna kustskydd och ökad resiliens i Malmö, i fortsättningen kallat uppdraget, har påskyndat ett värdefullt kunskaps- och erfarenhetsutbyte där båda städer har identifierat positiva synergieffekter av samarbete, exempelvis ett gemensamt nationellt påverkansarbete gentemot statliga aktörer som regering samt statliga myndigheter och verk för att uppnå bättre förutsättningar för sin klimatanpassning och stadsutveckling. Det är tydligt att både kommuner, statliga verk och de berörda fastighetsägare som har ansvar att skydda sin egendom behöver bättre förutsättningar när det gäller juridiska ansvarsfrågor, lagstiftning, finansierings- och ägarmodeller och nationella vägledningar som möjliggör fortsatt utveckling och bevarande av befintliga bebyggelsestrukturer i kustnära städer.

En gemensam insikt från dialogerna med Göteborg är att storskaliga sammanhängande skyddsåtgärder för höga havsnivåer tar lång tid att utveckla från tanke till byggnation, särskilt då lagstiftningen idag innebär att de fastighetsägare som har ett skyddsbehov är ansvariga för finansiering, genomförandet och det långsiktiga ägandet. Komplicerade tillståndsprocesser tar tid och kräver resurser.

Inom uppdraget konstateras att det finns ett behov av att utveckla ett organisatoriskt lärande och kompetensutveckling genom att omvärldsbevaka och samverka med andra kommuner, myndigheter och organisationer.

3.3 Utvecklade kunskapsunderlag i ekonomi och juridik gällande klimatanpassning, främst kustskydd

Ekonomiska konsekvenser, kustskydd

Viktigt att beakta i synen på redovisade kostnader är att ingen hänsyn tagits till juridiskt ansvar. Enligt svensk lagstiftning är det respektive fastighetsägare som har ansvaret för att skydda den egna fastigheten. I och med att det idag saknas ansvars- och finansieringsmodeller är det inte givet hur kommunens inblandning i finansieringen av Malmös kustskydd kommer att bli.

Investeringskostnaden för att uppföra sammanhängande kustskydd inklusive skyddsport utmed Malmös kust bedöms uppgå till mellan 2,5 till 6 miljarder kronor i nuvarande penningvärde under kalkylperioden 2025-2125. Den stora ekonomiska osäkerheten beror på val av läge och teknisk lösning för skyddsport i hamninloppet. De juridiska förutsättningarna påverkar vilket läge för åtgärd i hamninloppet som är genomförbart. Detta genomlyses i ”Juridiska konsekvenser av etablering av kustskydd” nedan. Kostnader kopplade till kustskyddens reinvestering samt drift är svårbedömda och ytterligare studier kring detta kommer att behövas närmare aktualisering för att skapa bättre bild av dessa framtida kostnadsposter. En rimlig bedömning är att allt eftersom havet stiger kommer extremhändelser oftare att nå upp till nivåer där de riskerar att orsaka skador på skyddsanläggningarna. Detta bedöms leda till en förkortad livslängd på anläggningarna, vilket i sin tur kommer att leda till att frekvensen på reinvesteringarna kontinuerligt kommer att behöva öka.

Kommunalekonomiska konsekvenser

Eventuella investeringar i sammanhängande kustskydd ger, förutom drift och underhållskostnader, årliga kapitalkostnader i form av avskrivningar och räntor som årligen belastar Malmö stads resultaträkning. Om alternativet av skyddsport i hamninloppet med lägst kostnad kan genomföras uppgår de bedömda investeringarna till 2,5 miljarder i nuvarande penningvärde. Kapitalkostnaden för dessa investeringar beräknas år 2125 uppgå till 125 miljoner årligen, förutsatt en avskrivningstid på 40 år och en ränta på 2,5% samt att inga statliga investeringsbidrag eller samfinansiering erhålls. I kapitalkostnaden ingår, utöver investeringen på 2,5 miljarder även reinvesteringar på 500 miljoner.

Det mest kostsamma skyddsportsalternativet i hamninloppet innebär att hela investeringen för det sammanhängande kustskyddet i stället uppgår till 6

miljarder initialt, vilket innebär att kapitalkostnaden kommer uppgå till 310 miljoner årligen år 2125. Detta kan som jämförelse sättas i relation till att kostnaden för Malmö stads samtliga avskrivningar för gator, kommunägda byggnader med mera uppgick 2022 uppgick till 1,3 miljarder. Malmö stads samtliga avskrivningar skulle därmed öka med ca 25 %.

Skulle Malmö stad erhålla ett statligt investeringsstöd eller samfinansiering för hela kostnaden av skyddsportarna, men ändå ansvara för det långsiktiga ägandet kommer kapitalkostnaden för reinvesteringarna uppgå till 20 miljoner årligen år 2125. Detta visar vikten av att driva frågan om samfinansiering på nationell nivå.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Resultaten från den samhällsekonomiska analysen ger en överblick av skadekostnaderna som förväntas uppstå vid en extremhändelse år 2125 med nuvarande bebyggelse, samt en bedömning av investeringskostnaden för kustskyddsförslaget. Den samhällsekonomiska skadekostnaden på befintliga byggnader och anläggningar i Malmö vid en enstaka extremhändelse bedöms uppgå till cirka 2 miljarder kronor år 2125. Kostnader i eller på bostäder bedöms stå för ungefär halva summan. Skadekostnader kopplade till citytunneln och bangården bedöms stå för en stor andel. Den totala summan för ekonomiska skador är med stor sannolikhet underskattad då det är svårt att kvantifiera alla ekonomiska konsekvenser av en extremhändelse. Exempelvis har inte skadekostnad för samhällsviktiga funktioner kunnat prissättas inom utredningsarbetet utan endast skador på själva byggnaden som inrymmer dessa funktioner. Vidare behöver kostnader som inte syns i en balansräkning, ex. avbrottskostnader för kommunal samhällsviktig verksamhet uppskattas för att ge en rättvisande samhällsekonomisk kostnads-/nyttoanalys. Såväl skadekostnad som investeringsbehov kommer att behöva studeras mer i detalj, för att kunna dra mer långtgående slutsatser.

Möjlighet till samfinansiering av expansiv stadsutveckling och kustskyddsåtgärder

Investeringsbehoven för stadsutveckling, inklusive kustskydd, kring Malmö hamninlopp kommer vara stora framöver. Kostnad för Öresundsmetro, stadsutvecklingsprojekt och broförbindelse tillsammans med kustskyddsåtgärder som landhöjningar och skyddsport gör att möjligheten till samfinansiering är en mycket angelägen fråga för Malmö stad.



Geografiskt område för finansiell färdplan, för stadsutvecklingen kring Malmö hamninlopp.

Eftersom bevarandet och den fortsatta utvecklingen av Sveriges tredje största stad är beroende av kustskyddsåtgärder bör genomförandet av dessa även vara en nationell angelägenhet. Ett sammanhängande kustskydd kommer även att skydda statliga samhällsviktiga funktioner. Utifrån att ansvaret för att skydda dessa anläggningar ligger hos staten ger det incitament för statlig samfinansiering.

För att möjliggöra extern medfinansiering, främst från staten och EU, krävs en viss projektstorlek samt tydligt beskrivna värden för tänkta medfinansiärer. Genom användandet av en finansiell färdplan kan arbetet med finansiering systematiseras, samtidigt som nyttorna för samfinansieringsaktörer tydligt kan illustreras. En kraftfull finansiell färdplan, främst riktad till regeringen och statliga myndigheter och verk på nationell nivå och till EU på internationell nivå, behöver baseras på en kommungemensam vision för hamnområdet som helhet. Genom samlade och tydliga budskap som lyfter värdena i den expansiva stadsutvecklingen skapas en plattform för nationellt och internationellt intresse både för externfinansiering och samfinansiering. En sådan vision bör lyfta Malmö som föregångare inom klimatanpassning och resiliens i ett brett perspektiv (klimat och jämlikhet) och svara på utmaningar kopplade till en regenerativ ekonomi med smarta hållbara transportnätverk, hållbar elproduktion och förbrukning samt hållbar industri, innovationer och

infrastruktur. En vision där Malmö ger svar på frågor kopplade till klimatneutralitet och Agenda 2030 och kan påvisa tydliga nyttor för ett flertal olika intressenter bidrar till att skapa såväl nationell som internationell angeläget.

Genom att stötta finansieringsförslag från Nationella expertrådet för klimatanpassning om att utveckla storstadspaket för klimatanpassning kan det finansiella arbetet få nationellt genomslag. Andra finansieringsmöjligheter kan vara att staten och regionen medfinansierar delprojekten genom den nationella planen, länsplanen och MSB statsbidrag. Ett antal olika EU-bidrag kan också vara aktuella. Malmö stad medfinansierar delprojekten utifrån de ansvar och skyldigheter som staden har genom skatter, kommunal upplåning och försäljning av mark till privata fastighetsägare. I och med att Köpenhamn och Malmö är utsedda till en av EU:s 150 mission regions för klimatanpassning och ökad resiliens² ökar förutsättningarna för båda städerna att bli beviljade medel för klimatanpassning från EU:s gröna giv³.

Ett nära samarbete behöver utvecklas med de statliga och privata verk och bolag samt fastighetsägare som behöver agera för att skydda sina byggnader, anläggningar och samhällsviktiga funktioner som eldistribution, internet och vägnät, järnvägsnät och sjöfart. Trafikverket är en viktig aktör med ansvar att skydda statliga samhällsviktiga verksamheter som citytunnel, bangård, järnväg och hamnen, och som bör ha intresse av att agera för ett gemensamt sammanhängande kustskydd för Malmös centrala delar. CMP är ytterligare ett exempel på en aktör som ansvarar för Norra hamnens industriella utveckling, som även är av riksintresse.

² [Adaptation to climate change \(europa.eu\)](https://europa.eu)

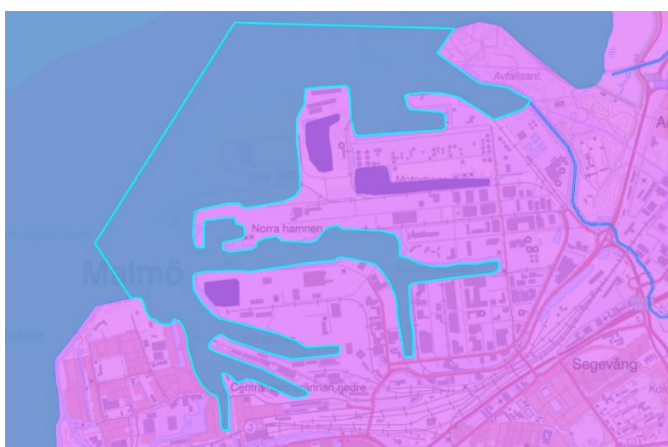
³ [European Green Deal \(europa.eu\)](https://europa.eu)

Juridiska konsekvenser vid etablering av kustskydd



Översvämningsrisk år 2125 vid en extremhändelse

För att centrala Malmö inte ska översvämmas vid framtida förhöjda havsnivåer är det avgörande att etablera sammanhängande kustskydd samt skyddsport i Malmös hamninlopp. Att genomföra åtgärder i vattenområdet Malmö hamnområde är dock förknippat med stora juridiska och ekonomiska utmaningar. Arbete i vatten, inklusive utfyllningsåtgärder, kräver som huvudregel tillstånd enligt miljöbalken. Vidare får åtgärder som kan påverka en vattenförekomst inte leda till en försämring av vattnets kvalitet. Vattenområdet Malmö hamnområde är, i sin fysiska struktur, kraftigt påverkat av historiska utfyllnader vilket har stor betydelse för områdets ekologiska status och medför att miljökvalitetsnormerna inte är uppfyllda.



Vattenområdet Malmö hamnområde

För att kunna utföra ytterligare utfyllnader krävs sannolikt undantag från förbudet att försämra vattenområdets status (försämringsförbudet). Undantag kan ges för verksamheter som utgör ett allmänintresse av större vikt eller vars fördelar för mänsklig hälsa och säkerhet eller för hållbar utveckling uppväger nackdelarna. Vidare krävs att syftet med verksamheten inte kan uppnås på ett alternativt sätt som är väsentligt bättre för miljön samt att alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra konsekvenserna för vattenförekomstens status. För att vinna framgång bör en ansökt verksamhet ha tydlig förankring i EU:s eller nationella grundläggande målsättningar. Hantering av översvämningsrisker till följd av klimatförändringar har bedömts kunna uppfylla kriterierna för undantag från försämringsförbudet.

Tillståndsplikten samt kriterierna för undantagen behöver beaktas i samband med planeringen av den fortsatta omvandlingen i hamnområdet. Förebyggande åtgärder behövs i syfte att uppnå en förbättring av berörda kvalitetsfaktorer då det skulle innebära ett ökat utrymme för den ytterligare påverkan av miljökvalitetsnormer som en utfyllnad eller annan vattenverksamhet i Malmö hamnområde medför. Tidplaner för projekt i hamnområdet behöver innefatta den juridiska tillståndprocessen samt de tio år då tillståndet, enligt miljöbalken, gäller.

De juridiska förutsättningarna för bevarande och utveckling av Malmö hade varit mer hanterbara om Malmö vattenområde, liksom t.ex Köpenhamns hamnområde, varit klassat som *kraftigt modifierat vatten* alternativt varit införlivat i Lomma vattenområde som är ett till ytan betydligt större område.

3.4 Inventering om påverkan av klimatförändringar i Malmö stads nämnder/förvaltningar och bolag, befintliga fastigheter och verksamheter

Inventeringen har kompletterat tidigare analyser över skyfall och havsnivåhöjningar och deras påverkan på kommunal verksamhet. Underlaget kring den kommunala verksamhetens sårbarhet för värmestress har sedan tidigare varit skralt men har genom inventeringen utökats väsentligt. Värmestress har i Malmö tidigare främst hanterats som en beredskapsfråga även om den klimatrelaterade risken med värme har stor inverkan på liv och

hälsa enligt folkhälsomyndigheten⁴. Det är även den klimatrelaterade risk som enligt SMHI:s regionala klimatprognoser ökar i snabbast takt⁵. Fortsatt arbete med värmestress i den fysiska planeringen bör därför få hög prioritet.

Utredningsarbetet har kartlagt samtliga Malmö stads förvaltningar, bolag och kommunalförbund och listat vilka klimatrelaterade sårbarheter kopplade till havsnivåhöjningar, värmeböljor och skyfall respektive verksamhet har beroende på geografisk plats och verksamhetskaraktär. Underlaget kan användas på många sätt av verksamheterna, exempelvis vid reinvesteringar och kontinuitetsplanering. För att möta verksamheternas klimatanpassningsbehov kommer dock ökade anslag för reinvesteringar troligen krävas. Ett aktivt ansökande av statsbidrag från MSB kan vara en möjlighet till externfinansiering, se s 17.

Det finns kommunala verksamheter och lokaler som är extra sårbara för climateffekternas konsekvenser och flera är redan påverkade av ett förändrat klimat. Ökad värme i kombination med redan existerande urbana värmeöar kan leda till överdödighet och försämrad hälsa under värmeböljor för utpekade riskgrupper. Även om klimatanpassningsbehovet gällande värme inte är akut för kommunala verksamheter idag behöver det finnas framförhållning i insatser, exempelvis skuggande träd ska planteras i dag för att ge önskad effekt om trettio år. Värmeproblematiken drabbar främst hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen, funktionsstödsförvaltningen och skolförvaltningarna. Värme skapar även fördyrande driftskonsekvenser för fastighetsägande förvaltningar som fastighets- och gatukontoret och serviceförvaltningen samt för Malmös kommunala bostadsbolag, MKB.

Malmö stad behöver verktyg för att prognostisera den värmeproblematik som kan väntas med ett förändrat klimat, på samma vis som idag görs med skyfall och havsnivåhöjningar. Staden är därför i behov av nya digitala verktyg, exempelvis för mikroklimatstudier, för att synliggöra och kunna ta höjd för värmeproblematiken i den fysiska planeringen. Licenser för digitala verktyg för mikroklimatstudier som kan ta höjd för en given klimatfaktor bör därför upphandlas av bland annat stadsbyggnadskontoret och fastighets- och gatukontoret. Malmö stad bör även ta hjälp av forskare och eventuellt söka extern finansiering för att utveckla ett prognosverktyg för urban värme för att kunna säkerställa en långsiktigt hälsosam stadsutveckling med hjälp av digitala analysverktyg.

⁴ [Hälsoeffekter av värmeböljor – En kunskapssammanställning — Folkhälsomyndigheten \(folkhalsomyndigheten.se\)](https://www.folkhalsomyndigheten.se/omsorg-och-halsa/halsa-och-sjukvardsarbete/halsa-och-sjukvardsarbete/halsa-och-sjukvardsarbete/halsa-och-sjukvardsarbete/halsa-och-sjukvardsarbete)

⁵ [Fördjupad klimatscenariotjänst | SMHI](https://www.smhi.se/klimat/klimatprognoser/for-djupa-klimatprognoser)

I utredningsarbetet konstateras att en betydande andel av Malmö stads förvaltningars och bolags byggnadsbestånd är utsatta för urban värmeöeffekt. Ett stort antal av kommunens verksamheter är inhysta i privatägda lokaler. Detta skapar en juridisk svårighet kring ansvar och rådighet eftersom verksamheterna har ett kontinuitets- och beredskapsansvar att fortsätta fungera oavsett yttre omständigheter, samtidigt som fastighetsägaren har ett ansvar att skydda sin fastighet mot klimatrisker.

En slutsats från aktuellt arbete är att svensk lagstiftning medför att agerande inom klimatanpassning kan leda till ansvarsförskjutning med övertagande av ansvar och finansiering, vilket en kommun behöver vara medveten om. Utifrån Malmö stads ansvar och skyldigheter som fastighetsägare, verksamhetsutövare och huvudman för allmän platsmark finns dock utrymme att söka statsbidrag för stadens nödvändiga klimatanpassning. Malmö stads förvaltningar och bolag behöver aktivt ansöka om statsbidrag från MSB för klimatanpassningsåtgärder i befintliga och planerade byggnader, anläggningar och verksamheter.

3.5 Samverkan med regionala aktörer kring framkomlighet under pågående översvämning, skyfall/ hav

Nederbörds- och vägnätsanalyser visar hur Malmö stads vägnät påverkas vid översvämning från skyfall respektive högt havsvattenstånd. Framkomligheten på vägnätet får endast mycket lokala minskningar vid en översvämning från havet medan skyfall kan skapa begränsningar i hela staden. Utifrån analysresultaten samt upplevda störningar vid skyfallet 2014 har utredningsarbete utförts med företrädare för Region Skåne, Polis och Räddningstjänst. I och med att Malmö stad som väghållare har ett ansvar för framkomlighet på de kommunala vägarna, samtidigt som respektive organisation har ett eget ansvar för att kunna utföra sitt uppdrag även under en omfattande översvämning, har diskussionen handlat om vad respektive organisation kan göra för att säkerställa en acceptabel förmåga/framkomlighet. Parallellt med aktuellt arbete har Malmö stad, utifrån processen för risk- och sårbarhetsanalys, under hösten 2022 färdigställt kartläggning av kritiska kommunala åtaganden och dess beroenden vilket främjar en bredare analys av behovet av framkomlighet i Malmö.

De samhällsviktiga aktörernas standardfordon (dagens) tar sig fram i ca 20 cm vattendjup. Region Skåne har även ambulanser som kan köra i större vattendjup och hade med små medel kunnat införa rutiner för att dirigera dessa ambulanser till platser med pågående översvämning. Förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet ger även möjlighet för samhällsviktiga aktörer att låna Försvarmaktens fordon vilka kan ta sig fram i ytterligare större vattendjup. Vid förnyelse av respektive aktörs fordonsflotta är det rimligt att respektive aktör ställer krav kring framdrift i upphandlingen för att stärka den egna förmågan.

Från analyser och utredning kan slutsatsen dras att Malmö stad bör efterfölja Trafikverkets 4-stegsprincip vid arbetet med att stärka framkomligheten under översvämning. Denna innebär att anläggningsprojekt tas till först när inga andra alternativ finns till hands och endast där förbättrad framkomlighet är en absolut nödvändighet. I det aktuella fallet är mer effektiva åtgärder (såväl gällande kostnad och utfall) att möjliggöra för samhällsviktiga aktörer att köra på stadens cykelbanor samt vidareutveckling av stadens system av högvattensensorer och alarm.

4. Slutsatser och förslag på nästa steg

4.1 Huvudslutsatser från utredningar

Sammantaget har uppdraget bidragit till kunskapsförflyttningar inom kommunens påverkansarbete i form av en översiktlig påverkansplan samt stärkta kommunövergripande och mellankommunala samarbeten. Malmö behöver bedriva ett fortsatt kraftfullt nationellt påverkansarbete tillsammans med andra kommuner och aktörer. Stora kunskapsförflyttningar har även skett avseende juridik, ekonomi och beredskapsarbete samt hur dagens kommunala fastigheter och verksamheter påverkas av klimatförändringar.

Utredningsarbetet har även bidragit till att utveckla planeringsunderlag för stadens expansiva stadsutveckling och lyft vikten av att se de olika delprojekten kring Malmö hamninlopp som en helhet. Ett sammanhängande kustskydd och klimatanpassning är en förutsättning för att Malmö ska kunna bevaras och utvecklas och utgör ett, i juridisk mening, *allmänintresse av större vikt* (enligt 4 kap.12§ VFF). Detta behöver utgöra grund för både juridisk- och finansiell färdplan.

Utvecklat påverkansarbete i frågor om kustskydd

Det är angeläget att bedriva ett aktivt nationellt påverkansarbete i frågor om kustskydd. En aspekt handlar om att säkerställa att statens samhällsviktiga funktioner, verksamheter och anläggningar kan skyddas långsiktigt. Malmö stads position i kustskydds- och klimatanpassningsfrågor behöver stärkas genom en utvecklad dialog med nationella myndigheter och beslutsfattare med fokus på förtydliganden av ansvar och skyldigheter, klimatunderlag samt utveckling av finansieringsmodeller. Det långsiktiga målet är att på ett effektivt och hållbart sätt klimatanpassa Malmö genom samverkan med andra aktörer, där framför allt staten bör ta ett större ansvar utifrån de stora och nationellt samhällsviktiga intressen som berörs. För att öka samhällets motståndskraft mot klimatförändringarnas effekter krävs att svenska myndigheter gör en gemensam kraftsamling och skapar bättre vägledning, underlag och verktyg för klimatanpassning i praktiken. Budgetuppdraget har visat på behovet av såväl en ny statlig offentlig utredning som samordnade regeringsuppdrag till berörda myndigheter. Syftet är att skapa rätt förutsättningar för alla berörda parter att få till stånd olika klimatanpassningsåtgärder för att bevara och utveckla städerna.

Rekommendation 1: Malmö behöver bedriva ett fortsatt kraftfullt nationellt påverkansarbete tillsammans med andra kommuner och aktörer. Ett syfte är att stärka de juridiska förutsättningarna för möjliggörande av ett kustskydd inom Malmö vattenområde. Påverkansarbetet behöver bedrivas och kopplas till pågående utvecklingsarbete inom hamnområdet. Ett nytt uppdrag föreslås därför under 4.2.

Kunskapsutbyte samt samarbete gällande nationell påverkan med andra städer

Budgetuppdraget har påskyndat ett värdefullt kunskaps- och erfarenhetsutbyte där Malmö stad och Göteborg stad har identifierat positiva synergieffekter av stärkt samarbete. Inom uppdraget konstateras att det finns ett behov i Malmö av att utveckla ett organisatoriskt lärande och kompetensutveckling genom omvärldsbevaka och samverka med andra kommuner, myndigheter och organisationer.

Rekommendation 2: Genom kraftfulla kommungemensamma insatser kommer Malmö att få större effekt av sitt nationella påverkansarbete. Malmö behöver därför utveckla samarbetet med andra kommuner, såsom Skånes kustkommuner och Göteborg.

Utvecklade kunskapsunderlag i ekonomi och juridik gällande klimatanpassning, främst kustskydd

Investeringskostnaden för att uppföra sammanhängande kustskydd inklusive skyddsport utmed Malmös kust bedöms uppgå till mellan 2,5 och 6 miljarder kronor. Den samhällsekonomiska skadekostnaden på befintliga byggnader och anläggningar i Malmö vid en enstaka extremhändelse bedöms uppgå till cirka 2 miljarder kronor år 2125. Skadekostnader kopplade till bostäder samt citytunneln och bangården bedöms stå för en stor andel.

Ett sammanhängande kustskydd, tillsammans med Öresundsmetro och en expansiv stadsutveckling, är nödvändig för Malmös bevarande och fortsatta utveckling. Bevarandet och utvecklingen av Sveriges tredje största stad aktualiserar frågan om samfinansiering utifrån ett nationellt intresse. Ett sammanhängande kustskydd kommer även att skydda ett stort antal statliga samhällsviktiga funktioner. Eftersom ansvaret för att skydda funktionerna åligger verksamhetsutövaren ger detta incitament för statlig samfinansiering. Förutsättning för samfinansiering bedöms vara påvisande av nationella och internationella nyttor. Att genom ambitiös stadsomvandling ge svar på dagens utmaningar kopplade till tex klimatneutralitet och Agenda 2030 bedöms vara en framgångsfaktor.

Att genomföra åtgärder i Malmö vattenområde är förknippat med stora juridiska utmaningar och frågeställningen behöver hanteras med respekt i samband med planeringen av den fortsatta omvandlingen av delar i hamnområdet.

Rekommendation 3: Malmö stad behöver aktivt arbeta för ett statligt investeringsstöd eller samfinansiering av skyddsportarna. Ett nytt uppdrag föreslås under 4.2: ett samlat finansiellt arbete för nationell samfinansiering av Malmös stadsutveckling och sammanhängande kustskydd, som är ett allmänintresse av större vikt.

Inventering om påverkan av klimatförändringar i Malmö stads nämnder/ förvaltningar och bolag, befintliga fastigheter och verksamheter

Värme är den klimatrelaterade risk som ökar i snabbast tempo och har störst inverkan på liv och hälsa⁶⁷. Malmö stad har hittills främst arbetat med värme utifrån ett beredskapsperspektiv. I budgetuppdragets utredningsarbete har behovet av att fokusera på värme även inom fysisk planering gjorts uppenbar då planprocesser i huvudsak syftar till att pröva och säkerställa markens lämplighet. Fördjupade sårbarhetsanalyser kopplade till värme föreslås prioriteras i förvaltning, drift och underhåll av kommunens befintliga fastigheter, anläggningar och verksamheter. Nödvändiga och förebyggande klimatanpassningsåtgärder kan förslagsvis genomföras med MSB:s statsbidrag. Malmö stad är i behov av nya digitala verktyg, exempelvis för mikroklimatstudier, för att synliggöra och kunna ta höjd för värmeproblematiken i den fysiska planeringen. Även om klimatanpassningsbehovet gällande värme inte är akut för kommunala verksamheter måste det finnas framförhållning i insatser, exempelvis i form av skuggande träd på t ex förskolegårdar som måste planteras redan i dag för att ge önskad effekt om trettio år.

Rekommendation 4: Malmö stads förvaltningar och bolag bör aktivt ansöka om statsbidrag från MSB för klimatanpassningsåtgärder i befintliga och planerade byggnader, infrastruktur och verksamheter. Malmö stad behöver nya digitala analysverktyg för att prognostisera den värmeproblematik som kan väntas med

⁶ HYPERLINK "<https://www.smhi.se/klimat/framtidens-klimat/fordjupade-klimatscenarioer/met/sverige/medeltemperatur/rcp45/2071-2100/year/anom>" [Fördjupad klimatscenario-tjänst | SMHI](#)

⁷ [Hälsoeffekter av värmeböljor – En kunskapssammanställning — Folkhälsomyndigheten \(folkhalsomyndigheten.se\)](#)

ett förändrat klimat, exempelvis för mikroklimatstudier, för att synliggöra och kunna ta höjd för värmeproblematiken i den fysiska planeringen.

Samverkan med regionala aktörer kring framkomlighet under pågående översvämning, skyfall/hav

Framkomligheten på det kommunala vägnätet begränsas under en översvämning. Vid översvämning på grund av kraftig nederbörd kan begränsningen bli omfattande i stora delar av staden medan endast lokala begränsningar är att vänta vid översvämning från havet. Det finns flera olika sätt att stärka framkomligheten och därigenom samhällsviktiga aktörers förmåga.

Rekommendation 5: Mest kostnadseffektiva åtgärder har bedömts vara anpassning av respektive aktörs fordonsflottor, inklusive rutiner vid översvämning samt säkerställande att cykelbanorna är tillgängliga för dessa aktörer under översvämningen. Därmed behöver fortsatt dialog ske med samhällsviktiga aktörer, verksamma i Malmö.

4.2 Förslag till fortsatt arbete

Malmö stads arbete med kustskydd och ökad resiliens behöver fortsatt stärkas och samordnas för att möta framtida utmaningar. Detta för att skapa de nödvändiga förflyttningar både inom staden och nationellt som krävs för att Malmö stad ska ligga i framkant i frågor som handlar om kustskydd och ökad resiliens mot klimatförändringar, samt stödja förverkligande av kommunens framtida utbyggnadsplaner.

Malmö stads ambition med budgetuppdraget har varit att stärka och utveckla strategiska fokusområden i det pågående klimatanpassningsarbetet. Uppdraget har bidragit till en samlad bild och fördjupad kunskap i relevanta frågor och problemställningar och strategiska vägval. Sammantaget har uppdraget bidragit till kunskapsförflyttningar inom kommunens påverkansarbete i form av strategi- och påverkansplan, stärkta kommunövergripande och mellankommunala samarbeten.

En övergripande slutsats är att Malmö stad behöver samordna sitt klimatanpassningsarbete över förvaltningsgränserna och att Malmö stad behöver bedriva ett fortsatt kraftfullt nationellt påverkansarbete tillsammans med andra kommuner och aktörer.

Förslag A: Nytt uppdrag – Ett kraftfullt och samlat påverkansarbete.

Ett uppdrag föreslås för ett kraftfullt och samlat påverkansarbete för klimatanpassning med fokus på kustskydd. Ett fortsatt påverkansarbete behöver drivas för förtydliganden av ansvar och skyldigheter, klimatunderlag samt utveckling av finansieringsmodeller genom en utvecklad dialog med nationella myndigheter och beslutsfattare. Syftet med påverkansarbetet är att undanröja de hinder som finns för genomförandet av nödvändiga klimatanpassningsåtgärder i Malmö, som lagstiftning, ansvar, finansiering och långsiktigt ägande. Malmö stad behöver agera både enskilt och tillsammans med andra aktörer på regional och nationell nivå. Påverkansarbetet behöver bedrivas strukturerat och systematiskt genom medverkan från stadskontoret, stadsbyggnadskontoret, fastighets- och gatukontoret och miljöförvaltningen. I påverkansarbetet behöver talespersoner utses på såväl högsta tjänstemannanivå som på politisk nivå.

Uppdraget har starkt påvisat att Malmö stad behöver samordna arbetet med en finansiell färdplan för en ambitiös stadsutveckling och sammanhängande kustskydd i Malmö hamnområde som helhet för att skapa angelägenhet för främst nationell, men även internationell samfinansiering.

Förslag B: Nytt uppdrag – Ett framåtsyftande arbete med en finansiell färdplan för nationell samfinansiering.

Ett uppdrag föreslås för ett samlat finansiellt arbete för nationell långsiktig samfinansiering av Malmös ambitiösa stadsutveckling tillsammans med sammanhängande kustskydd kring Malmös hamninlopp. En kraftfull finansiell färdplan, främst riktad till regeringen och statliga myndigheter och verk på nationell nivå och till EU på internationell nivå, behöver baseras på en kommungemensam vision för hamnområdet som helhet. Genom tydliga budskap som lyfter värden kopplade till klimatneutralitet och Agenda 2030 skapas en plattform för nationellt och internationellt intresse, både för extern- och samfinansiering. Malmö stad föreslås samlas kring ett nytt storstadspaket med fokus på att accelerera den gröna omställningen. En möjlig

finansieringsmodell för ett storstadspaket kan vara en kombination av finansieringsmetoder och källor där stat och region medfinansierar delprojekt genom den nationella planen och EU-bidrag.