



Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek och är fritt att använda. Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitized at Gothenburg University Library and is free to use. All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.



Rapport

R100:1990

Kusten - grund för planering

Kurt Viking Abrahamsson

Gösta Weissglas

V-HUSETS BIBLIOTEK, LTH



15000

400135504

Byggforskningsrådet

R100:1990

KUSTEN - GRUND FÖR PLANERING

Kurt Viking Abrahamsson
Gösta Weissglas

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 860432-3
från Statens råd för byggnadsforskning till Umeå univer-
sitet, Geografiska institutionen, Umeå.

REFERAT

Kommunernas översiktliga fysiska planering skall numera omfatta såväl land- som vattenarealer. Kusten kan ses som en sambandszon mellan land och hav, och är därför av speciellt intresse om man har ambitionen att planera med en ekologisk grundsyn.

Utgångspunkten för forskarna har varit den försöksverksamhet med kustplanering som bedrivits i några län och kommuner i samarbete med DSH.

Rapporten vänder sig både till forskarvärlden och till planerare som söker stöd för sin egen kustplaneringsverksamhet.

Den sammanfattar erfarenheterna från försöksverksamheten i Örnsköldsviks och Gävle kommuner. För Gävles del betonas de metodiska och processorienterade delarna; för Örnsköldsviks del ges fr a exempel på fallstudier av stort principiellt intresse.

Miljöbeskrivning har visat sig vara ett viktigt arbetsredskap i detta sammanhang. Det har fjärranalys också visat sig vara, liksom hearings och scenariorbete med den direkt berörda lokal-befolkningen.

I rapporten behandlas också erfarenheter av kustplanering i andra länder än Sverige. Teorier från Finland, Norge, Canada och USA redovisas.

I Byggeforskningsrådets rapportserie redovisar forskaren sitt anslagsprojekt. Publiceringen innebär inte att rådet tagit ställning till åsikter, slutsatser och resultat.

Denna skrift är tryckt på miljövänligt, oblekt papper.

R100:1990

ISBN 91-540-5284-X

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

gotab Stockholm 1990

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Förord	sid 5
Kapitel 1: Inledning, frågeställningar, syfte	sid 6
a. Läsanvisning	sid 6
b. Bakgrund och historik	sid 7
c. Frågeställningar	sid 9
Kapitel 2: Kustplanering. En normativ definition	sid 12
a. Vad är en kust	sid 12
b. Planering, system och nivå	sid 14
c. Kust, skala, perspektiv	sid 16
d. Sambandet mark - vatten	sid 18
e. Om ekologiska samband och ekologisk grundsyn	sid 20
f. Kusten som planeringsobjekt	sid 22
g. Planering, aktörer, roller och osäkerhet	sid 25
Kapitel 3: Kommunen, länsstyrelsen, forskarna, DSH	sid 32
a. Delprojekt Gävle. Aktörer, problemdefinition, arbetsgång	sid 32
b. Delprojekt Örnsköldsvik. Aktörer, problemdefinition, arbetsgång	sid 43
c. Forskargruppens material och deltagande	sid 48
d. DSH:s seminarier	sid 49
Kapitel 4: Utfallet av försöksverksamheten	sid 51
a. Kustfrågor i Gävle	sid 51
1. Generella frågor	sid 52
2. Fallstudier	sid 54
b. Kustfrågor i Örnsköldsvik	sid 57
1. Generella frågor	sid 58
2. Fallstudier	sid 63
c. Särskilda metodstudier	sid 68
1. Tillämpad fjärranalys	sid 68
2. Kustzonmetodiken	sid 70
d. Metodiskt nya grepp	sid 72
1. Exempel på samråd i Örnsköldsvik	sid 73
2. Exempel på samråd i Gävle	sid 74
3. Metodiskt nya grepp - utvärdering	sid 76

Kapitel 5: Utländska erfarenheter	sid 82
a. Om internationellt intresse för kustplanering	sid 82
b. Norge	sid 84
c. Finland	sid 90
d. British Columbia - Canada	sid 92
e. USA	sid 96
f. Relevansen för svenska förhållanden	sid 100
 Kapitel 6: Kusten och översiktsplaneringen	 sid 101
a. Kustvattenplanering eller kustplanering?	sid 101
b. Om översiktsplanen	sid 103
 Kapitel 7: Slutsatser och avslutande kommentar	 sid 105
a. Slutsatser	sid 105
b. Avslutande kommentar	sid 113
 Bilagor:	
1. Kustplanering i Sverige - tidigare projekt under 1980- talet	sid 116
a. Bakgrund och historik	sid 116
b. Det marina kustzonprojektet	sid 117
c. Fysisk planering av kustvatten	sid 119
d. DSH:s seminarier	sid 122
2. "Fortsatt försöksverksamhet avseende kustplanering"	sid 124
a. DSH:s underlagsmaterial	sid 131
b. Planverkets synpunkter	sid 126
c. Naturvårdsverkets synpunkter	sid 127
d. Ansökan till BFR	sid 127

Källor och litteratur	sid 131
a. Publicerat material	sid 131
b. Manuskript och promemior	sid 135

Ofta förekommande förkortningar:

BFR: Byggforskningsrådet
DSH: Delegationen för samordning av havsresursverksamheten
NRL: Naturresurslagen
SNV: Statens Naturvårdsverk
PBL: Plan- och bygglagen
ÖPL: Översiktsplan

FÖRORD

Under den tid som försöksverksamhet med kustplanering pågått i tre län - Västernorrland, Gävleborg och Göteborgs och Bohus län, samt i tre kommuner - Örnsköldsvik, Gävle och Lysekil, har författarna till denna skrift haft förmånen att få följa arbetet.

Byggeforskningsrådet beslöt 1986 att en forskargrupp vid Umeå Universitets geografiska institution skulle ges tillfälle att nära studera såväl arbetsprocess som den successiva framväxten av en planprodukt när den svenska kusten för andra gången under 1980- talet blev föremål för en omfattande försöksverksamhet.

Utöver planprodukterna har respektive arbetsgrupp beskrivit sin verksamhet och de viktigaste rönen i DSH- rapporten Översiktlig kustvattenplanering, DSH 1989:4. För vår del har det medfört att vår rapportering tenderat att mer behandla generella och principiellt intressanta aspekter på kustplanering, och i mindre utsträckning produkterna från respektive arbetsgrupp.

Från början var det meningen att även arbetet på västkusten skulle ingå i den verksamhet som skulle följas och beskrivas. Men efterhand stod det klart att tillgänglig tid och ekonomi inte tillät detta. Föreliggande rapport utgår således från verksamheten längs norrlandskusten.

Vi vill gärna här rikta ett tack till alla dem som på olika sätt bidragit till att rapporten nu kan publiceras. Ingrid Lundahl vid Byggeforskningsrådet agerade kraftfullt och kreativt vid projektets tillkomst. Kjell Grip vid Havsresursdelegationen har varit till ovärderlig hjälp från det att vi började arbeta med projektansökan tills dess att manuskriptet färdigställdes. Eva Öhlund och Staffan Ljungvall har ingått i ledningsgruppen, och där på olika sätt varit oss behjälpliga.

Vi vill också rikta ett varmt tack till deltagarna i arbetsgrupperna i Gävle respektive Örnsköldsvik, såväl för den arbetsgemenskap vi fått vara delaktiga av, som för allt material och för alla konstruktiva synpunkter som kommit oss till del.

Umeå i juni 1990

Kurt Viking Abrahamsson

Gösta Weissglas

1 INLEDNING, FRÅGESTÄLLNINGAR, SYFTE

a) Läsanvisning

Den läsare som i första hand är intresserad av en koncentrerad resultat-sammanställning går lämpligen direkt till kapitel 7, Slutsatser och avslutande kommentar. Frågeställningarna som återfinnes under punkt c) finns dessutom behandlade och besvarade i den löpande texten i kapitlen 2 - 6.

Rapporten inleds med ett introduktionskapitel, som förutom läsanvisningar tar upp frågeställningarna, och en kortfattad projekthistorik. En fylligare historik återfinnes i bilagekapitlen under rubriken: Kustplanering i Sverige - tidigare projekt under 1980- talet samt "Fortsatt försöksverksamhet avseende kustplanering".

I denna bilaga ges även en bakgrund till den försöksverksamhet som vi har följt, och vilka premisser som det forskningsprojekt som vi här redovisar vilar på.

Kapitel 2 har rubriken Kustplanering. En normativ definition. Där behandlas frekventa begrepp som kust, planering, system, och nivå. Vidare diskuteras sambandet mellan mark och vatten, och begrepp som ekologi och ekologisk grundsyn.

Här för vi också in en diskussion om kusten som planeringsobjekt. Kapitel avslutas med ett avsnitt om planeringens aktörer, och hur man hanterar osäkerhet.

Beträffande de två följande kapitlen är att märka att vi för Gävles del framför allt har betonat de metodiska och processorienterade delarna, medan vi för Örnsköldsviks del mer ingående beskrivit fallstudier som vi bedömer ha ett principiellt intresse.

Kapitel 3 beskriver arbetsgången inom respektive försöksområde. Här behandlas de viktigaste aktörerna, hur man definierat problemen på respektive ställe, samt hur vi respektive DSH varit direkt involverade i arbetet.

Kapitel 4 ger kommunvis det konkreta utfallet av försöksverksamheten, både beträffande metod och utformning. För den läsare som söker stöd för sin egen kustplaneringsverksamhet är detta ett centralt kapitel.

Kapitel 5 behandlar erfarenheter av kustplanering utomlands. Exempel på teorier och metoder från Finland, Norge, Canada och USA redovisas.

Kapitel 6 tar dels upp en diskussion om kustvattenplanering kontra kustplanering, dels frågor kring översiktsplaneringens status och möjligheter, främst i kustplaneringssammanhang.

I övrigt finns naturligtvis en sedvanlig käll- och litteraturförteckning efter bilagekapitlet. Ofta förekommande förkortningar samt en figurförteckning finns i anslutning till innehållsförteckningen.

b) Bakgrund och historik

Bilagorna 1 och 2 ger en utförlig redogörelse för svensk kustplaneringsverksamhet under 1980- talet. För den läsare som kan nöja sig med en kortare sammanställning följer här några av de viktigaste punkterna.

År 1980 startade Statens Naturvårdsverk, SNV, ett fyraårigt s.k. prioriterat projektområde kallat "Den marina kustzonen - bedömningsgrunder för planering".

I projektet studerade man kustzonens ekologiska funktion, inkluderande biologiska och hydrologiska förhållanden. Syftet var således att få fram praktiskt användbar kunskap som skulle användas av planerare och beslutsfattare på olika nivåer. Projektet studerade t ex miljöeffekterna av olika verksamheter som grusutvinning till havs, muddring, tippning i kustvatten, samt vattenbruk.

Kustzonprojektet försökte visa att om man kombinerade vissa naturvetenskapliga parametrar och dessutom "projicerade" t ex en biproduktionskarta mot vattenutbytes- och bottendynamiska kartor, skulle man "i enkla och objektiva termer diskutera olika lokaliseringalternativ i kustplaneringssammanhang och väga fördelar och nackdelar mot varandra".

Ett förslag från DSH (1985) var att en s.k. förenklad kustmiljö-beskrivning kunde bestå av följande komponenter: morfometri, vattenutbyte, sediment och biologi, alltså just de delar som det marina kustzonprojektet tagit fram för praktisk planering.

En försöksverksamhet avseende metoder för fysisk planering av kustvattenområden genomfördes av Havsresursdelegationen i samverkan med planverket och naturvårdsverket under åren 1980 - 1984.

Här är några av de slutsatser som man drog av kommunernas arbete:

1 Man kan hantera vattenanknutna frågor i fysisk planering, men planeringens inriktning och omfattning är beroende av kommunens

möjligheter att påverka tillståndsgivningen för havsanknutna verksamheter.

✎ I de flesta fall är det tillräckligt med en översiktlig plan eller intresse-redovisning för havsområdet.

✎ Planering av havsområden kräver nära samarbete mellan de kommunala förvaltningarna och mellan kommunerna.

✎ De fysiska planerna kan peka på problem som det är angeläget för den naturvetenskapliga havsforskningen att engagera sig i.

Därvid är det intressant att notera att man för första gången i planerings-sammanhang i Sverige hade tagit fram miljöbeskrivningar som en del av planeringsunderlaget.

På central nivå följde en arbetsgrupp med företrädare från Havsresursdelegationen, planverket och naturvårdsverket regelbundet försöksverksamheten i län och kommuner.

Projektens slutredovisningar sammanföll, och under hösten 1984 hölls en serie informationsseminarier på temat : Hur sköter vi kustzonen?

Representanter för Umeå universitets geografiska institution, byggforskningsrådet, planverket och naturvårdsverket kallades av Havsresursdelegationen (DSH) till ett sammanträde i februari 1986.

Av kallelsen framgår dels att DSH planerar att tillsammans med planverket och naturvårdsverket fortsätta den tidigare genomförda försöksverksamheten om kustplanering, dels att man från Geografiska instituti-onen vid Umeå universitet redovisat ett forskningsprogram på temat kust-planering/geografiska informationssystem.

Formellt skulle försöksverksamheten inledas med ett seminarium i Gävle i april. Då hade underhandskontakter med Gävle kommun och länsstyrelsen i Gävleborgs län hade redan tagits.

Örnsköldsviks kommun och länsstyrelsen i Västernorrlands län visade sig intresserade av att delta.

BFR lämnade anslag till forskargruppen i Umeå efter huvudansökan, som ingavs 1987 - 05 - 05. Dessförinnan hade det getts möjlighet att förbereda arbetet med stöd av BFR i form av förprojekteringsanslag, som bl.a. möjliggjorde detagande i seminarier och sammanträden med respektive projektgrupper

Vi avsåg att arbeta på följande sätt:

Dokumentera hela planeringsprocessen, främst vad avser befintligt material, beslutsunderlag, samråd och sektorsför djupningar.

Inhämta, sammanställa och utvärdera synpunkter hos företrädarna för berörda sektorer och nivåer på hur planeringsprocessen och tillämpade tekniker fungerat, och på produktens kvalitet.

Delta i processen i begränsad utsträckning för att punktvis fördjupa kunskapsunderlaget.

Stimulera till breda lokala samråd enligt SCA-metoden (Strategic Choice Approach), samt även stimulera till användandet av miljökonsekvensbeskrivningar.

c) Frågeställningar

Som ytterligare kommenteras i kapitel 3 är det i första hand planeringsprocessen och dess dynamik som stått i fokus för vårt intresse. Detta hindrar dock inte att även andra problem har behandlats. Dit hör t ex frågan om samverkan mellan samhällsplaneringens nivåer, definitionsproblem samt rena metodproblem.

Nedan följer en sammanställning av de frågeställningar som varit utgångspunkten för vårt arbete. I kapitel 7 sammanfattas svaren på de uppställda frågorna. Dessa har dessutom diskuterats i den löpande texten i anslutning till respektive problemområde.

⚡ I planeringsprocessen deltar ju aktörer på olika nivåer. Hur kan/bör samverkan ske mellan i första hand den kommunala och den regionala nivån?

⚡ Vilka intressekonflikter är karakteristiska för kustplanering, och hur kan/bör de hanteras?

⚡ Vad är egentligen en kust? Begränsas området till en smal strimma på ömse sidor om vattenlinjen, eller omfattar begreppet en bred zon?

⚡ I konsekvens med detta: Vad är då kustplanering?

⚡ Vad får det för konsekvenser när en samhällsvetenskapligt orienterad kunskaps- och planeringstradition konfronteras med en naturvetenskapligt orienterad analystradition som vanligtvis inte har sin givna plats i samhällsplaneringen?

⌘ Kopplas ekologiska samband och samhällsprocesser samman blir omfattande systemsamband givna forskningsobjekt. Vilka systemsamband bör särskilt beaktas vid kustplanering?

⌘ Vem är egentligen "kustplaneraren" ? Om planeringen ses som en formell procedur finns inga större problem med att identifiera planeraren, men om planeringen ses som en process som utspelas i en osynlig politisk topografi blir identifieringen problematisk.

⌘ En konsekvens av ovanstående frågeställning är att en allt vanligare tendens till förhandlingsplanering gör att företag och andra tunga ekonomiska aktörer får ett allt större inflytande just på planeringsprocessen. I vilken utsträckning kan den traditionella fysiska planeringen hävda t ex bevarandehänsyn och ekologiska intressen när sysselsättningsintressen kommer in i bilden med kort förvarning?

⌘ Hur kan relationen mellan anspråk allmänna intressen beskrivas och systematiseras?

⌘ Som nämndes tidigare förutsätter PBL ett omfattande medborgarinflytande i samhällsplaneringen. Kan man stimulera detta genom att under planeringsprocessens gång arbeta med hearings, seminarier etc, och under dessa införa nya pedagogiska "grepp" som t ex scenarioteknik, för att på så sätt få in synpunkter och idéer som annars inte kommit fram?

⌘ Kan nya tekniska metoder som t ex fjärranalys, respektive den nya sk kustzonmetodik, där man använder sig av modeller för vattendynamik och bottendynamik vara användbara i sammanhanget? Kustzonmetodiken togs fram i ett tidigare forskningsprojekt kring kustfrågor, och ger schematiska bilder av hur föroreningar sprids i kustvatten.

⌘ Hur skall planerarna formulera respektive presentera kustproblemen så att de uppfattas som politiskt relevanta och därmed kan engagera politiker och andra, så att problem och planförslag verkligen beaktas?

⌘ Finns utländska erfarenheter och rutiner inom kustplaneringsområdet som kan tillämpas i Sverige?

⌘ Vilken status har den översiktliga planeringen i allmänhet, och översiktlig kustplanering i synnerhet?

4 Hur har man konkret angripit kustplaneringsproblemen i respektive försöksområde?



I kapitel 2 redovisar vi våra egna utgångspunkter för kustplaneringsverksamhet.

Dit hör frågor om vad en kust egentligen är, vad planering kan tänkas vara i detta sammanhang, vad valet av skala och perspektiv kan innebära, och hur vi uppfattar att man bör se på sambandet mark - vatten.

Begreppen ekologiska samband och ekologisk systemsyn behandlas, liksom kusten som planeringsobjekt.

Aktörer, roller och osäkerhet ägnas avslutningsvis ett särskilt avsnitt.

2 KUSTPLANERING. EN NORMATIV DEFINITION

a) Vad är en kust ?

Föreliggande arbete skall ses som en studie i de specifika problem som är förknippade dels med planeringsprocessen som sådan, dels med planeringen av en kust. Vi börjar med de svårdefinierade begreppen "kust" och "kustzon".

När länsstyrelsen i Norrbotten talar om "kustområde" (Plan, rapport 1981: 20) avses sex kustkommuner, där Boden och Älvsbyn räknas med utan att de har någon kust - man avser kustnära administrativa enheter, vars ansikte mot havet ändå ligger 5 mil inåt land.

Att kust och kustzon är alternativa begrepp för ett ofta odefinierat kustnära område framgår bl.a. av Lundqvist (1990) Titeln är : "Kusten - en zon i omvandling". Han syftar till att analysera "dynamiken i kustzonen" vad avser befolkning, sociokulturella och ekonomiska aktiviteter etc, och talar även om resurstrycket i kustzonen och " kustens exploatering". Bredden, omfattningen definieras aldrig, "kustlandskapet" anses vara ett entydigt, accepterat begrepp.

Något helt annat avses med Naturvårdsverkets, SNV, kustzon - den marina kustzonen studeras vad avses de naturvetenskapliga nyckelegenskaperna- morfometri, bottentyp, vattenutbyte etc. För SNV är kustzonen lika med kusten utanför strandlinjen- någon anknnytning till land finns egentligen inte.

Havsresursdelegationen, DSH, ser helt konsekvent "kusten" som en havsresurs.

Alltså: I den svenska byråkratins värld, och ofta i forskningens begreppsvärld, är kusten och kustzonen antingen en landzon av odefinierad vidd innanför, eller ett havsområde utanför strandlinjen/kustlinjen.

I the European Coastal Charter (ECC, 1981) talas om den känsliga och begränsade ytan hos kustzonen i Europa. Intressant nog riktas intresset här mot kustlinjen, "the coastline", som en zon mellan land och hav, "a cross- over zone between the environment of the sea and that of land". Man säger också att "the coastline" fungerar som det oumbärliga underlaget för fysisk och mental rekreation, samt att den ökande nedsmutsningen av zonen, både " urban degradation" och oljekatastrofer till havs,

utgör en stor fara för kustzonen. ECC:s kustlinje är ett lineärt område mellan land och hav, en intermediär zon av icke definierad bredd längs Europas kuster. Inom det området måste en förbättring ske, både på land- och sjösidan.

Tidskriften "Coastal Management" (som tidigare bar namnet "Coastal Zone Management Journal"!) skall innehålla artiklar om den marina miljön, om resurser, lagar och samhälle. Här är kusten således mycket "vid", i alla avseenden!. Vi får anta att redaktören själv gör sina avgränsningar beträffande vad som är acceptabel vattenanknytning i de publicerade artiklarna.

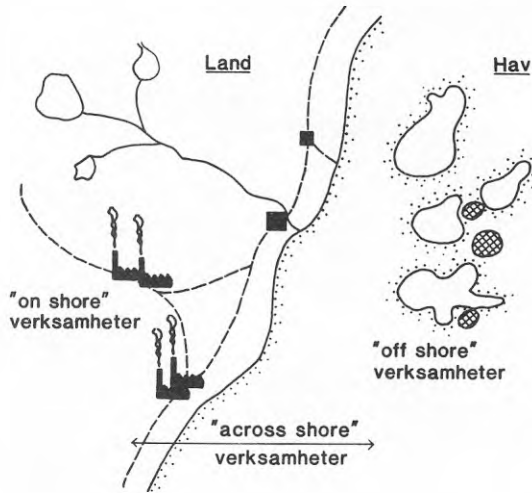
Att verksamheter är relaterade till kustlinjen, skiljelinjen mellan land och hav ses bl.a. i de vanligt förekommande anglosaxiska uttrycken "off shore" och "on shore". Att vi i Sverige inte haft så mycket av ekonomisk verksamhet utanför strandkanten (vi bortser då från fiske) speglas i avsaknaden av sådana begrepp, som egentligen är uttryck för uppfattningen om en kust/kustzon som en entitet, ett självständigt och dynamiskt komplex.

Vi anser att en svensk "principkust" som kan användas i en planeringsdiskussion bör/kan innehålla såväl en land- som havsdel med en kustlinje över vilken aktiviteter sker - "across shore" verksamheter, se fig 1 nedan. Avgränsningen inåt land resp utåt havet är funktionell - verksamheterna som påverkar kustzonen som planeringsobjekt avgör kustens bredd i sammanhanget. I vissa fall kan det vara ändamålsenligt att inkludera avrinningsområden för vattendrag som via industriutsläpp påverkar t ex fiskodling i kustvattnen.

Några kommuner längs norrlandskusten använder en praktisk, pragmatisk, avgränsning inåt land, Europaväg 4, för att det är en enkel och klar gränslinje. Utåt är gränsen mer flytande.

Hur denna "principkust" fogas in i en systemsyn återkommer vi till längre fram i detta kapitel.

"Principkust"



b) Planering, system och nivå

Innan vi börjar diskutera vad kustplanering skulle kunna vara finns det anledning att diskutera begreppet planering i detta sammanhang.

Carlestam (1975) formulerade ett antal sammanfattande synpunkter på vad (sammhälls) planering är.

"Planering är en process i vilken styrande politiska mål för framtiden formuleras i plandokument genom diskussion med berörda intressenter. Vad som slutligen blir de operativa målen blir något av en kompromiss - ett uttryck för de agerandes maktposition i samhället. Planering får där igenom ett starkt inslag av förhandling. Utan en politisk vilja eller en måluppfattning om riktningen för en önskvärd utveckling blir den aktuella planen en prognos...

Om ekologi är läran om samspelet om samspelet mellan levande varelser och mellan dem och deras omgivning borde planeringen inriktas på långsiktig resurshushållning."

Hushållning behöver man ju bara ägna sig åt när resurserna är knappa. Knapphet kan bero på begränsning i total tillgång, begränsning i biologisk uthållighet, eller begränsning i kunskap.

Några frågor, då, om knappheter beträffande planeringsobjektet kusten:

-Är kusten en knapp resurs vad avser total tillgång?

-Har kusten biologisk uthållighet?

-Har vi tillräcklig kunskap om kusten?

Svaret på den första frågan är naturligtvis nej; den svenska kusten är en knapp resurs, såväl ur svensk som global synpunkt.

Att kusten saknar biologisk uthållighet har vi blivit brutalt påmind om de senaste åren.

Den tredje frågan är det svårare att ge ett kategoriskt svar på. Inom planeringssfären möts nämligen här skilda kunskapstraditioner; för vattnet, havet, en utpräglad biologisk - naturvetenskaplig kunskapsinriktning, med mycket bräcklig planeringstradition. På land en väletablerad teknisk - juridisk - ekonomisk planeringsapparat, med en omfattande teoribyggnad.

I detta ligger ett fundamentalt problem för kustplaneringen.

Vi kommer längre fram att argumentera för att en systemanalytisk ansats är nödvändig för att hantera komplexa kustfenomen i samhällsplaneringen. Allmänt gäller ju vid systemanalys att någon form av värdesystem först måste identifieras. Men hur identifierar man jämförbara värdesystem när fundamentalt olika kunskapstraditioner överlagrar varandra?

I nästa steg i en systemanalys beräknas konsekvenserna av olika beslutsalternativ. Det förutsätter att ett tillräckligt stort antal samband är kända. Det torde råda allmän enighet om att vår kunskap om ekologiska samband är otillräcklig, både vad avser hav och land. Och våra ekologiska värdesystem är synnerligen outvecklade.

Generellt sätt sker planeringsbeslut alltid på basis av ofullständig kunskap. Om samhällsplanering får beteckna den verksamhet som har stat och kommun som huvudman, så för detta med sig att samhällsplaneringen bygger såväl på ofullständig kunskap som på starka normativa - värdeeringsstyrda - inslag.

I ett komplext system kan man ofta urskilja olika nivåer, som avgränsar subsystem, som i sin tur utgör ram för underordnade system etc etc. På vilken nivå är det möjligt att applicera en systemsyn så att man kan tillämpa en långsiktig resurshushållning? (Det finns dessutom såväl vertikala som horisontella system; se även avsnitt f längre fram) På detaljplanenivå kan det nog vara problematiskt. Konkreta fysiska strukturer, aktörshänsyn, kortsiktiga politiska hänsyn försvårar en konsekvent tillämpad systemsyn; det är svårt att se aktiviteter "nära stranden" som komponenter i ett större kustsystem.

På översiktsplanenivå finns däremot avsevärt större möjligheter att anlägga ett systemanalytiskt arbetssätt - översiktsplaneringens grundidé är ju

att fysiska strukturer abstraheras för att systemsambanden skall kunna framträda.

Om vi använder begreppsparet system och arena i sammanhanget, kan man säga att arenaperspektivet är ett nerifrån- perspektiv; de enskilda människornas relationer till varandra inom en begränsad del av det geografiska rummet dominerar, liksom den konkreta, påtagliga "verkligheten". Systemperspektivet skulle då i stället vara ett uppifrån- perspektiv.

God planering präglas inte minst av ett systematiskt växlande av perspektiv, i detta fallet ett växlande mellan systemnivå och arenanivå.

Översatt i konkreta termer skulle det innebära en växel - och samverkan mellan detaljplanering och översiktsplanering, och mellan den kommunala nivån och en nivå där samhället ses i en annan skala, d.v.s. i vårt fall länsnivån.

Samtidigt är det angeläget att betona planeringens pedagogiska funktion. Även om ett försök att tillämpa en systemsyn på detaljplanenivån inte skulle ge ett konkret planutfall, har planprocessen haft ett värde i sig. Det handlar om attitydpåverkan och medvetandegörande, det handlar om information om komplexa ekologiska och systemdynamiska sammanhang. PBL/ NRL bygger ju i hög utsträckning på samrådsförfaranden och möjligheter för stora medborgargrupper att komma med synpunkter och påverka planen och planeringens innehåll.

Som framgår av kap 4 har verksamheter som syftar till informationsutbyte med allmänheten varit framträdande händelser under försöksverksamhetens gång. Planeringsprocessen kan därför sägas ha varit osedvanligt samhällspedagogiskt viktig

c) Kust, skala, perspektiv

På en karta är det ganska självklart att markera stranden med en linje som är ungefär lika tjock oavsett om kartan är i skala 1: 1 000 000 eller 1: 50. Och kartan är ett av planerarens viktigaste verktyg, både för analys och representation!

För representationen av verkligheten för detta med sig ett antal problem som bl a berör frågan om kvalitativ och kvantitativ symbolik. Ett exempel: En annan linje på samma karta anger t ex en kraftledning. Det är en kvalitativ symbol; det är egenskapen att vara kraftledning just där som är det intressanta, inte (primärt, åtminstone) vilken kapacitet den har, hur bred kraftledningsgatan är, om det växer murklor där etc etc.

Den linje som på kartorna har uppgiften att tala om var gränsen mellan land och vatten går brukar vi ju ofta kalla för vattenlinje, strandlinje, kustlinje. Här får den ovan antydda skalproblematiken intressanta konturer:

Vi har påvisat vilket vagt, nebulöst, begrepp kust är. I ett satellit-perspektiv motsvarar linjen på den resulterande kartan en zon som tämligen väl korresponderar mot kraven på en "principkust", som de uppställdes i ett förgående avsnitt. Men går vi ner i skala ändras detta; linjen på kartan motsvarar mer och mer den precisa vattenlinje som är den självklara för oss som lever i en värld, där skalan är 1: 1.

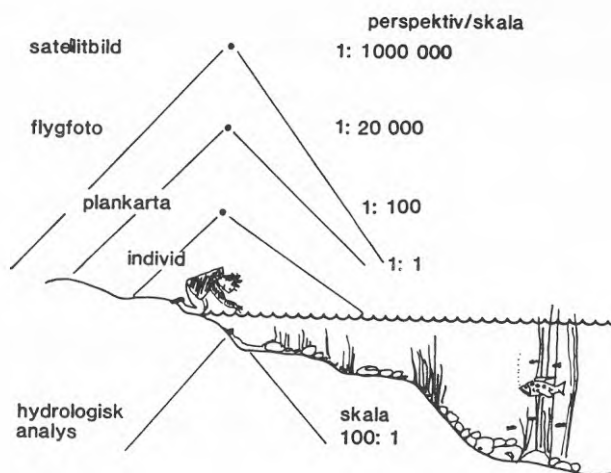
Bilden kompliceras dessutom av att vi bär med oss olika kunskapstraditioner. Om det för samhällsvetaren och planeraren är naturligt att skalförändra från 1: 1 och uppåt, att förminska för att kunna generalisera, så är det för naturvetaren lika naturligt att förstora, att gå från skala 1:1 och neråt. Konsekvenserna blir intressanta; kaosforskningen har t ex påvisat att en strandlinje på en ö i princip är oändligt lång. Det är bara en fråga om förstöringsgraden.

En kustlinje på en karta borde egentligen vara lika kvantitativ på alla kartor, oavsett skala. Men så är alltså inte fallet. Kustlinjen har en tendens att bli "kvalitativare" i proportion till ökad generaliseringsgrad.

Kartan är ju samtidigt en metafor, en tankefigur (se t ex Asplund, 1981, Wilden, 1980). Den är normativ i så motto att någon har valt ut vad som representeras på kartan, någon har valt mellan kvalitativ och kvantitativ symbolik, och någon har valt mellan representation och icke-representation. Och hela denna problematik göms under ett streck på en småskalig karta!

Figuren på följande sida är ett försök att illustrera kusten kontra skalan och perspektivet.

Wilden (1980) skiljer på analog och digital representation i boken System and Structure. Översatt i figurens termer skulle registreringen av kustinformation på individnivå i första hand vara analog- vi vandrar ner till stranden, plaskar i vattnet etc. I takt med att "perspektivnivån" ökar tenderar datahanteringen att bli allt mer digital, abstraherad. På satellitnivån har inte bara kustzonens mångfald ersatts av en linje, vi ser också kustzonen i relation till ett stort antal andra företeelser. Vi har lämnat ett system - kusten - och i stället satt in det som ett subsystem i en annan, större helhet. Med Arthur Koestlers terminologi kan vi säga att kusten blivit en holon.(Koestler, 1975)



d) Sambandet mark - vatten

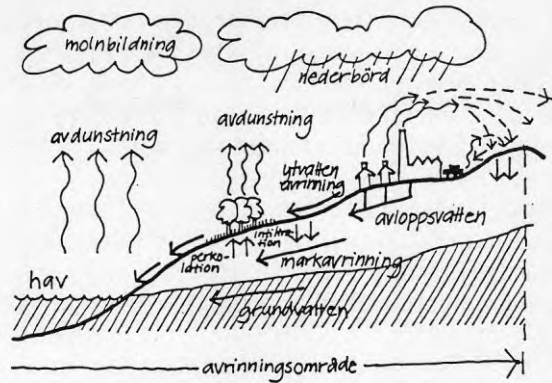
En viktig nyhet i den aktuella lagstiftningen, PBL och NRL, är att kommunens fysiska planering skall vara heltäckande, dvs omfatta såväl land - som vattenområden. Kommuner med kust har ju därmed, som redan nämnts inledningsvis, fått en ny dimension i sin planering - att också planera sin kust, definierad som sambandszonen land - hav.

Planeringen av denna zon får allt större betydelse för kustkommunerna. Det är ofta där som motsättningarna mellan de exploaterande och de bevarande intressena kommer till uttryck.

En "ekologisk grundsyn" i planeringen har andra utgångspunkter. Vi återkommer till dessa i följande avsnitt.

Rent fysiskt finns ju ett starkt samband mellan land och hav, mellan sötvatten och hav. De flesta skeenden på land påverkar sötvattnet (ytvatten, grundvatten) och därmed även havsområdena. Planering i havsvattnet kan aldrig frikopplas från vad som sker på land, och vice versa. Mark - vattenrelationen i landskapet betonas av Castensson et al (1989) i diskussionen om perspektiv på människans nyttjande av vatten.

De indelar vattnets användningsformer i 1) flödesbaserad användning (avledning från samhällen, kraftproduktion), 2) vattenpåverkande markanvändning (jord- och skogsbruk), samt 3) areell användning av vattenområden (fiske, fiskodling, rekreation).



Havets samband med sötvatten

Vid planering av kustområden är det viktigt att ha kustvattnens vattenomsättning som dimensionerande faktor, d.v.s ett mått på hur snabbt vattnet i området byts ut. Vattenmassan i havet är i ständig rörelse. Havet borde betecknas icke som en yta, men som en massa, en volym, som påverkas av strömmar, salthaltsförändringar, temperaturväxlingar, väder, lufttrycksförändringar etc.

Kustvattenområden står i förbindelse med land dels via nederbörd och sötvattensflöden från vattendrag, dels med utanförliggande havsområden via havsströmmar. För att kunna studera vilka effekter ett avloppsutsläpp har i ett område måste man känna vattenomsättningen.

Längs en öppen kust orsakar vågor, vind och kustströmmar ett snabbt utbyte av vattnet. Längs en skyddad kust med omfattande skärgård och väl avgränsade fjordar får man ett betydligt långsammare vattenutbyte. På samma sätt byts de övre lagren av vattenmassan längs kusten snabbare ut än det mindre rörliga bottenvattnet.

Lokaliseringen av en kassodling för lax vid kusten får konsekvenser inte bara för vattenmiljön i närområdet och för rekreationsutnyttjandet där. Påverkan kan också spridas inåt land, genom att sjukdomar kan föras in i sötvattenssystemet via vandringsfisk. Aktiviteter vid älvmyrningar, t ex industriutsläpp, och blockering genom timmersläp, kan hindra eller försvåra fiskvandringen.

Vi har således tre "rörelseriktningar" i sambandet mark/land - vatten/hav:

- Sötvatten i älvar och grundvatten
- rörelser, vattenutbyten i havet, delvis parallellt med kusten
- samband - rörelse från havet upp mot land/sötvatten.

Dessa är fysiska transportvägar i/med vatten. Men för planeraren finns en annan verklighet, som ofta är den klart dominerande. Funktionen "odling" i havet är starkt knuten till infrastrukturen på land - transportsystem, upplag, bostäder, sysselsättning, distributionssystem kan diskuteras av kommunpolitiker. Man känner sig förtrogen med dessa problem, det är fråga om kostnader som bör och kan beaktas.

Den andra verkligheten, den om vattnets funktionella samband med land, har inte infogats i planeringsprocessen vid tidigare fysisk planering. Men den nya lagstiftningen betonar att den fysiska miljön skall användas med beaktande av god hushållning från sociala, samhällsekonomiska och ekologiska synpunkter.

Därmed är också sagt att systemsamband är den givna utgångspunkten för planering, i synnerhet planering på översiktsnivå av kustzonen.

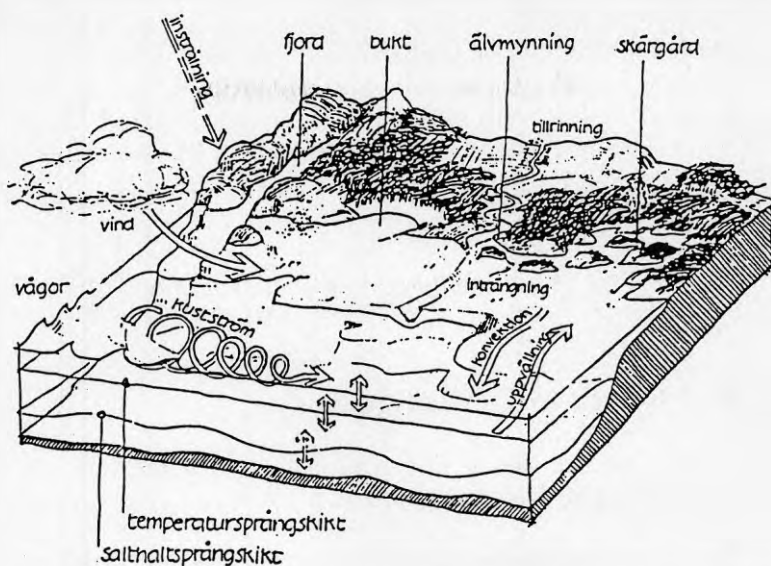
e) Om ekologiska samband och ekologisk systemsyn

Redan 1972 introducerades " ekologisk grundsyn " i svensk planeringsdebatt. Starka krav på planering utifrån ekologiska hänsyn finns i nya naturresurslagen, liksom krav på miljökonsekvensanalyser och systemtänkande. Redan kravet på att kommunernas översiktsplan enligt PBL skall vara heltäckande är ett ekologiskt tänkesätt; den organiska helheten måste finna stillgämlig för hantering av ekologiska problemkomplex.

Vi kommer inte här att diskutera vad som egentligen avses med ekologiskt synsätt. i svensk planeringsdiskussion. Den intresserade hänvisas främst till Bjur(1987), Hilding-Rydevik(1988), Emmelin(1983), SNV Informerar(1987) och Naturresursers nyttjande och hävd(SOU 1983:56).

Här vill vi dock ta fram två aspekter på ekologiskt synsätt..Dels har vi det speciella som tillkommer i planeringen genom tillförandet av kustvatten/havsdimensionen, dels finns den överordnade ekologiska systemsyn som borde användas som överordnat förhållningssätt vid all planering.

Försöksverksamheten med att inkorporera havsvattendelen i kustkommunernas översikts - och områdesplanering föranledde Naturvårdsverket att publicera en skrift om ekologiska krav vid kustvattenplanering (SNV 1987). Anledningen är att medan landområden har en lång planeringstradition (med viss ekologisk hänsyn tagen), har ekologisk kunskap utnyttjats mycket begränsat i vattenplanering. Man ansåg det vara en central uppgift för natur/miljövärdsforskningen att överbrygga gapet mellan redan befintliga forskningsresultat och de nya planeringsunderlagen. Kustmiljöns speciella parametrar framgår av följande figur.



Figur ur "Om ekologiska krav vid översiktlig planering av kustvatten" SNV 1987

Kunskapen om den biologiska produktionen i ett vattenområde är nödvändig för förståelsen av de ekologiska sambanden. De kustnära vattenområdena har en speciell betydelse, då kustvattnet är mera näringsrikt än vattnet i öppna havet. Vid kusten tillförs ständigt närsalter genom åar, bäckar och avlopp. Genom sin näringsrikedom kan kustvattnen producera stora mängder växtmaterial, som är basen i näringspyramiden. De grunda områdena är särskilt viktiga i sin egenskap som fiskens "barnkammare".

Diskussioner av ovan nämnda slag är viktiga att föra i kustkommunernas planering. Lysekils kommun har också beaktat detta i miljöbeskrivningen i sin samrådshandling

Det andra väsentliga ledmotivet vi vill framföra gäller ekologiskt anpassad utveckling som grundsyn i planeringen. Den grekiska mytologins Nemesis, - jämviktens gudinna - straffade dem som gjort sig skyldiga till hybris och som rubbat naturens jämvikt (se von Wright, 1978, eller Bjur, 1987). Enligt von Wright är just den ekologiska kris vi nu upplever - nemesis naturalis - naturens hämnd för rubbningar i jämvikten. De finala beteendena, de målinriktade, kortsiktiga besluten i planeringsprocessen, som lagstiftning och tradition leder till, kan på lång sikt visa sig vara kontrafinala, dvs. destruktiva för människan.

Det ekologiska synsättet, utnyttjandet av en ekologisk systemsyn (om orsakssamband, kausalkedjor), bör tvinga oss att försöka fastslå var gränsen går för mänsklig verksamhet relativt naturen. Planering i kustzonen, en ekoton i ekologisk terminologi (gränslinje mellan två miljöer, t.ex land/hav) måste vara speciellt känslig och förfinad. Kusten är även för människan en viktig ekoton, - mötet mellan land och hav är ju, som redan konstaterats, en genuint dynamisk miljö.

Ekologisk grundsyn får inte bli vad miljövard är i stor utsträckning- ett byråkratiskt sätt att minimera "problem", dvs. försöka minska skadeeffekterna på människor förorsakade av mänsklig verksamhet.

f) **Kusten som planeringsobjekt**

Vi har i det föregående upprepade gånger argumenterat för en systemsyn på planeringen, i synnerhet då när planeringen avser kustzonen.

Vad innebär då en systemsyn? Begreppet används flitigt och slarvigt, och måste benas upp.

Definitionsmissigt bör man skilja mellan struktur och system, vilket man dock inte alltid gör, se t.ex (Bylund - Weissglas, 1986, Wilden 1980)

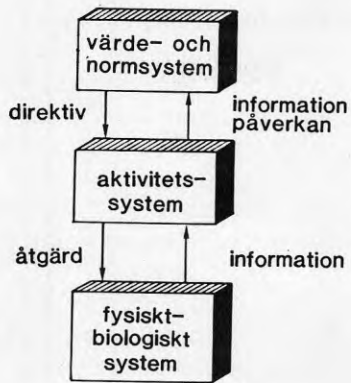
Strukturen är statisk, systemet är dynamiskt.

Det är angeläget att betona detta; översiktsplaneringen skall ju tjäna som instrument för uppnåendet av vissa strukturella mål, där nyckelorden är översiktlig, långsiktig, strategisk.

En systemanalytisk ansats i kustplaneringssammanhang skulle då närmast innebära att det är dynamiken, sambanden, flödena i en struktur som måste beaktas så långt möjligt är.

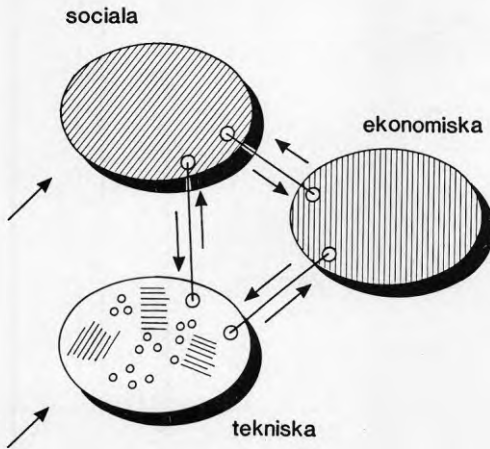
Man kan tala om en vertikal respektive en horisontell organisation (eller struktur!) för samhällssystem. (Folkesdotter, 1989)

Den vertikala systemstrukturen har tre nivåer, vilka framgår av följande figur.



Systemnivåer
-den vertikala
strukturen

Vi menar att en horisontell struktur karakteriseras av interaktion mellan subsystem på samma nivå, t.ex på mellannivån i den vertikala organisationen. Fig. nedan får illustrera detta.



Den horisontella
systemstrukturen

delsystemen kan vara
olika betydelsefulla,
öka eller minska i "vikt"

Värde- och normsystemen ligger på hög abstraktionsnivå - en sorts parallell till diskussionen om "satellitnivån" tidigare i detta kapitel.

Aktivitetsnivån kan exemplifieras av tekniska, ekonomiska eller sociala system.

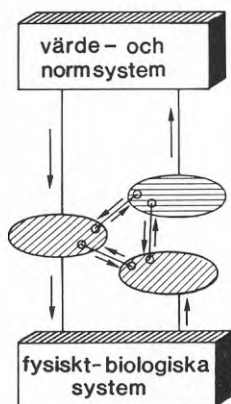
Basen för all mänsklig aktivitet skulle då vara ekologiska hänsyn, riktade mot det fysiskt - biologiska systemet.

I den undre figuren påverkar nivåerna varandra på ett likvärdigt sätt. Man kan nog ställa sig frågan om inte informations - respektive åtgärdsflödena ofta störs eller negligeras.

I den horisontella strukturen ges delsystemen "lika värde", eller i vart fall inte så olika vikt så att de naturligt formar ett vertikalt system.

Normalt är det väl i detta perspektiv som det mesta av dagens planering sker; samråd, samordning är honnörsord; det som Sandberg (1975) kallar "harmonisyn" dominerar uppfattningen om planeringens roll och funktionssätt.

Ett försök att kombinera de bägge perspektiven ger följande bild:



Systemstruktur

"Vår" kustplanerare måste, för att lyckas, analysera och reagera för flödena i systemstrukturen ovan. Det är då angeläget att betona att planförfattarna är aktörer som är påverkade av den lokala kommunala strukturen, samtidigt som de själva utövar påverkan på den.

Om flera subsystemen på samma nivå genererar avsevärda mängder osäkerhet, medför tillkomsten av ytterligare nivåer enligt figuren ovan att osäkerheten ökar drastiskt.

g) Planering, aktörer, roller, osäkerhet

Om översiktsplanen.

Tankarna bakom 1947 års byggnadslagstiftning utvecklades i en tid då tillkomsten av många små otillräckligt utrustade tätorter och oreglerad randbebyggelse sågs av progressiva planerare som ett hot mot en förnuftig hushållning med mark och andra resurser.

Under 1960- talet fick en generation nyutbildade planerare anställning i kommuner och länsförvaltningar, och utvecklade den fysiska planeringens teknik. Tankarna om en fysisk struktur som skulle härledas ur mänskliga behov kom i bakgrunden. I stället diskuterades befolkningsunderlag för olika sorters samhällservice.

God resurshushållning blev fr a en fråga om samordning av fysisk och ekonomisk planering på kommunal nivå (Floderus 1986, DSH 1989:4).

I början av 1970- talet politiserades planeringsdebatten, samtidigt som dels allt fler samhällsfunktioner kom att bli en kommunal angelägenhet, dels hushållning med mark och vatten blev ett honnörsord.

Ekologi blev ett användbart politiskt begrepp, och få hävdade längre att den goda fysiska strukturen enbart skulle kunna härledas ur kunskap om människans behov.

I den nya planlagstiftningen skall översiktsplanen enligt PBL ange grunddragen i användningen av mark- och vattenområden i hela kommunen. Planen skall ange riktlinjer som skall tjäna som underlag för prövningen av lov till bebyggelse och annan markanvändning.

Rätten att bestämma över markanvändningen är delad mellan olika parter och grundad på olika principer. De politiska besluten fattas av de folkvalda i kommunen. Byggnadsnämndens ledamöter har både ett politiskt och ett administrativt ansvar. Den ekonomiska bestämmanderätten tillkommer fastighetsägaren.

Ödmann(1986) menar att NRL är ett dåligt instrument för konfliktlösning när den tillämpas i kommunernas översiktsplanering. Det är dock ändå ett framsteg för en förändrad natursyn att ekologin genom NRL ges rättslig status som ett argument och ett kunskapsområde i kommunens planering för mark- och vattenhushållning.

PBL erbjuder ju kommunerna kraftigt ökad bestämmanderätt över mark- och vattenanvändningen. I kommunplaneringen skall de allmänna intressena tolkas i ett lokalt sammanhang. PBL preciserar länsstyrelsens förhandlingsroll som företrädare för nationella intressen, statliga sektorsintressen, grundläggande krav på hälsa och säkerhet samt behov av mel-

lankommunal samordning. I övrigt skall planutformningen vara en rent kommunal angelägenhet.

Floderus (1986) hävdar att den antagna planen kan betraktas som kommunens utgångsbud i de förhandlingar som förs i genomförandeskedet, när aktuella projekt diskuteras mellan kommunens företrädare och byggherrar av olika kategorier. Dessa förhandlingar får olika karaktär beroende på vad slags projekt det gäller, och vilka intressen som ställs mot varandra. Förhandlingsplanering har ju blivit ett välkänt begrepp idag.

Därmed är det lätt att hysa farhågor att den ekologiska grundsynen och naturvårdshänsynen i ÖPL väger tämligen lätt när ekonomiskt och politiskt tunga aktörer kräver avvikelser för ett stort, brådskande och arbetsmarknadsmässigt intressant projekt.

Vissa markanvändningsfrågor har starkt samband med olika politiska partiers ideologiska profil. Det kan t ex gälla byggandet i tätorterna eller på landsbygden. Ställningstagandena i dessa frågor blir då partiskiljande, tvärs över gränserna för olika kommunala förvaltningar.

I partipolitiskt indifferent frågor ges ett större utrymme för fackförvaltningarnas politiker och tjänstemän att hävda ståndpunkter utifrån ett professionellt engagemang i olika frågor. Myndigheternas direkta kontakter med allmänheten ger möjlighet till påverkan utifrån, och bör göra det; PBL markerar ju betydelsen av medborgarinflytande tydligt. Inom förvaltningarna kan också byråkratiintressen och fackliga intressen göra sig gällande.

Floderus menar vidare att den offentliga förvaltningen inte utan vidare kan betraktas som en enhetlig aktör med egna mål för utvecklingen av den fysiska strukturen. Utredningar och planer kommer till i ett kraftfält, och används som argument för och emot olika lösningar på aktuella problem och konflikter. Det som kommer ut i form av planer måste i ett förhandlingsperspektiv betraktas som resultatanten av de krafter som påverkat processen och resultatet, såväl inifrån som utifrån.

Men var kommer planeraren in i sammanhanget? Finns sådana överhuvudtaget, eller är planeraren endast en neutral utredare eller "visualiserare" av politiska riktlinjer och beslut?

Planeraren - finns han?

"Planering är en process i vilken styrande politiska mål för framtiden formuleras i plandokument genom diskussion mellan berörda intressenter. Vad som slutligen blir de operativa målen blir något av en kompromiss - ett uttryck för de agerandes maktposition i samhället" (Carlestam, 1975).

Av ovanstående påstående framgår att mål formuleras i plandokument genom diskussion, och att de operativa målen är uttryck för maktpositioner. Men finns det en planerare, och vem är i så fall planeraren? Frågan kan tyckas vara trivial och sönderdiskuterad, men har ändå i kustplaneringssammanhang vid några tillfällen under försöksplaneringens gång varit föremål för en ibland hetsig debatt mellan deltagare i DSH:s temaseminarier.

Huvudfrågan har varit: är planförfattaren, planarkitekten, egentligen planeraren? En generell typ av argumentation är:

"Ni biologer, naturvetare (etc. på naturvårdsenheten resp. miljökontoret) beskyller alltid oss arkitekter för att planera utan att förstå sammanhangen i naturen. Det är inte vi som planerar, vi sammanställer material enligt uppdrag, och enligt de lagar och förordningar som finns "

Som en förenklad version av problemet kan man väl säga att planarkitekten är den symboliske planeraren, - han utformar plandokumentet, visualiserar delar av planen och sätter sin signatur på dokumentet. Men det finns ju en planeringsorganisation i kommunen, och det politiska svaret för planens utformning och innehåll (speciellt det senare) ligger hos folkvalda kommunrepresentanter.

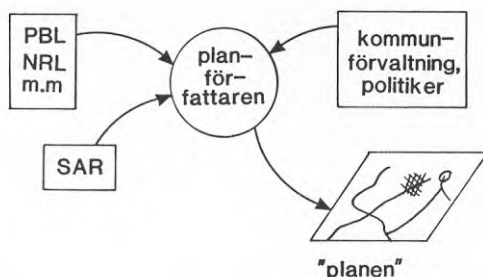
Men planarkitekten, i sin egenskap av tjänsteman och del av planorganisationen, hur mycket bestämmer han/hon om planens form och innehåll? Helt klart varierar detta från kommun till kommun, beroende på faktorer som egen auktoritet, organisationens tyngd, "tunga" politikers intresse för planeringens mål och medel, etc.

Vi har tidigare nämnt strukturbegreppet, och att planering sker inom en viss struktur som även påverkar planeraren. En som speciellt behandlat dessa frågor är Folkesdotter (1989). Låt oss utgående från hennes resonemang se på några centrala frågor inom kustplaneringen. Först några konstateranden om "planen" och strukturer.

1 planförfattarna är aktörer, påverkade av och själva övande påverkan på den lokala kommunala strukturen.

2 en annan struktur är den lagstiftning och de bestämmelser som reglerar den översiktliga planeringen, och därmed påverkar planförfattarna.

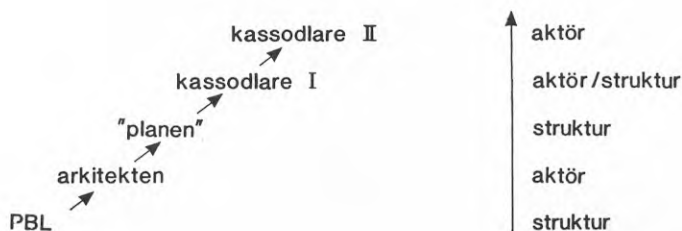
3 en tredje struktur är den professionella krets planförfattarna tillhör och påverkas av.



Påverkad
av vilka
strukturer?

Men strukturen och aktören (planeraren) kan byta plats, beroende på vilken nivå analysen befinner sig - en aktör på en viss nivå kan vara, eller åtminstone upplevas vara, struktur på nästa nivå. Detta kan illustreras av figuren nedan.

aktör-struktur-perspektiv

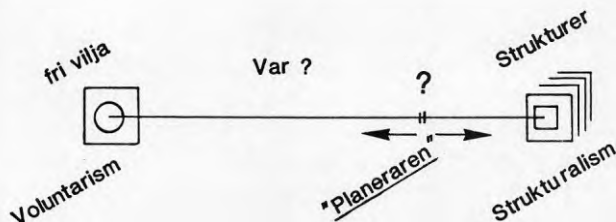


Att kassodlare I i figuren upplever kustplanen som struktur, är helt korrekt och naturligt - det är så den skall uppfattas. Om ett område utpekats som lämpat för odling av lax, och en odlare etablerar sig där, kommer han som aktör att upplevas som struktur av odlare II, som finner att utrymmet redan är upptaget, in-tecknat - "nischens" utrymme är begränsat.

Och slutligen - hur bunden, eller fri, är planförfattaren egentligen? Kan man av plandokumentet tolka "strukturens" påverkansgrad? För planförfattaren måste detta ändå vara en fråga av betydelse - en fråga om integritet. Låt oss citera Folkesdotter(1989) i detta avseende, och sedan återkomma till frågan i senare kapitel.

"...kan hänföras till den klassiska frågan om viljans frihet, där de extrema motpolerna brukar kallas "voluntarism" (där individen förutsätts ha

en fri vilja) och strukturalism" (där individens tankar och handlingar förutsätts bestämda av omständigheterna, "strukturen"). Jag ser det som fruktbart att pröva förklaringar både efter linjen att planförfattaren själv bestämmer planen och att planen görs efter omgivningens, strukturens, krav. Det är en empirisk fråga i vilket intervall de trovärdigaste förklaringarna till olika planers innehåll hamnar mellan dessa poler; närmare den ena eller den andra polen eller någonstans i mitten".
Följande figur får illustrera Folkesdotters diskussion:



Aktörerna.

Kommunen har alltså i den nya plan- och bygglagstiftningen erhållit en kraftigt utvidgad planeringsroll. Samtidigt har den regionala nivån fått en annan, rådgivande roll. I anvisningarna från planverket finner man att kommunen bör diskutera planerings- och resurshushållningsfrågor med länsstyrelsen m fl regionala organ, för att därigenom utnyttja den sakkunskap som finns där.

Länsstyrelsens uppgift att verka för att riksintressen enligt NRL tillgodoses, innebär att man där måste bedöma vilken hänsyn som bör tas till motstridiga intressen. Därefter förväntas man söka påverka planförslagets utformning i önskad riktning.

Det är angeläget att påpeka att länsstyrelsens roll i detta sammanhang inte är oproblematiserad. Länsstyrelsens styrelse är förtroendevald, och domineeras inte sällan av länets tyngsta kommunalpolitiker. Risken för intressegemenskap mellan kommunerna och länsstyrelsens styrelse är avsevärd. Konsekvensen blir att länsstyrelsens funktion som statligt regionalt organ i realiteten kan komma att inskränka sig till yttranden eller reservationer från tjänstemännen/sektorsföreträdarna på respektive enhet.

Därmed blir det systemanalytiska perspektiv som naturligt ligger på högre skalnivåer en oerhört viktig komponent i den rådgivande funktion som blir allt mer uttalad för länsstyrelsen.

Det är viktigt att komma ihåg att bakom iden om den starka översiktsplanen ligger de nya storkommunernas krav på självbestämmande i plan- och bebyggelsefrågor.

Lagstiftarens svar på detta krav är den obligatoriska översiktsplanen, som är tänkt att ge garantier för att såväl nationella, statliga som mellankommunala intressen beaktas i den kommunala planeringen.

Den fysiska riksplaneringen, FRP, beredde på 1970 -talet marken för en sådan lösning. NRL ersatte därefter FRP- riktlinjerna.

Centrala myndigheter spelar således en mycket underordnad roll i den kommunala översiktsplaneringen. Inflytande från den nivån kanaliseras i allmänhet genom en ganska tandlös länsstyrelse. I vissa fall, t ex beträffande försvarets intressen, har dock sektorsintresset stora möjligheter att göra sig gällande på samtliga nivåer.

Företagen blir allt tydligare aktörer på planeringsarenan. Decentraliseringen av planeringsmakten inbjuder helt klart till förhandlingsplanering.

Vi nämnde tidigare att den antagna översiktsplanen kan betraktas som kommunens utgångsbud i de förhandlingar som förs i genomförandestadiet, när aktuella projekt diskuteras mellan kommunens företrädare och byggherrar/exploatörer av olika slag.

Det ingår som en självklar del i alla svenska kommuners (oavsett politisk färg !) politik att ställa sig positiva till initiativ från näringslivet; byggande och sysselsättning utanför den offentliga sektorn är "bristvaror" på de flesta ställen, och privata initiativ välkomnas.

Avsteg från ÖPL leder till att planformen försvagas. Att så sker, finns det tydliga exempel på från hanteringen av ärenden som regererar översiktsplaner enligt den tidigare plan- och bygglagstiftningen (Floderus 1989)

Företag som vill nylokalisera är alltså starka aktörer i sammanhanget. Detta gäller även sedan gammalt etablerade företag som dominerar den lokala sysselsättningen och ekonomin.

I norrländska kustkommuner spelar tunga miljöpåverkande skogsindustrier en betydande roll i den fysiska planeringen, på västkusten har den petrokemiska industrin samma tunga roll.

Kommunernas politiker har mycket svårt att gå emot industrins synpunkter; en dominerande del av sysselsättningen i kommunen är knuten till företaget. De planerande tjänstemännen finner stundom situationen påfrestande, men kan endast foga sig i den kommunalpolitiska viljans uttryck - och indirekt finns där företagen företrädna.



I kapitel 3 härnäst ger vi beskrivningar av hur projektgrupperna i respektive område arbetade, vilka problem man definierade, och vilka de viktigaste aktörerna varit. Vidare behandlas forskargruppens material och deltagande, samt DSH:s seminarieverksamhet.

3 KOMMUNERNA, LÄNSSTYRELSENA, FORSKARNA, DSH

a) Delprojekt Gävle. Aktörer, problemdefinition, arbetsgång

Projektet genomfördes som planerat av en arbetsgrupp med företrädare för kommunen och länsstyrelsen.

Kommunen representerades av en generalplanearkitekt, en planerare och en hälsovårdsinspektör. Från länsstyrelsen deltog en handläggare från naturvårdsenheten samt länsarkitekten.

De ursprungliga kommunala företrädarna har alla lämnat projektet under arbetets gång, men ersatts av personer med motsvarande befattningar.

Vidare bör noteras att fjärranalysprojektet successivt blev en allt mer integrerad del av verksamheten. Också forskarna har deltagit i den direkta planeringsverksamheten i tämligen stor omfattning.

Till denna vår egen medverkan återkommer vi i avsnitt c).

Arbetet i Gävle har skett på ett påtagligt integrerat sätt. Länsstyrelsen har varit sammankallande, och tidvis har intervallen mellan projektgruppens möten varit korta.

Den grupp-dynamiska intensiteten var stundom hög, och en måhända unik kombination av intresse för kustproblematiken, personkemi, geografisk närhet och "...otyglat gränsöverskridande", har här medfört att inte minst planeringsprocessen är av stort intresse.

Integrationen i gruppen har samtidigt medfört att det är svårt att dra några slutsatser om respektive aktörers formella/reella roller. Därmed går det heller inte att i Gävlefallet föra en meningsfull diskussion om huruvida länsspecifika respektive kommunspecifika problemformuleringar eller lösningsmetoder präglade angreppssätt och lösningar.

Måhända har även det faktum att länsstyrelsens representanter lämnat forskarvärlden resp den kommunala arenan endast kort tid innan projektet började medverkat till den otvungna arbetsmiljön inom gruppen.

Gruppen har arbetat via fler arbetsinternat, internseminarier, gemensamma rekognosceringar, studieresor etc, än vad som är brukligt.

Vidare har gruppen i ovanligt stor omfattning arbetat med seminarier för allmänheten och för särskilt inbjudna.

Både kommunen och länsstyrelsen arbetade fram programförslag inför försöksplaneringen.

Länsstyrelsen presenterade sitt programförslag inför DSH:s Gävle- seminarium i april- 86.

Där redovisas tillgängligt kunskapsunderlag, vad miljöbeskrivningen bör innehålla, den "...samlade anspråksbilden", samt ämnesområden som borde behandlas i en översiktsplan för kustområdet.

Det tillgängliga kunskapsunderlaget angavs vara följande:

- Berggrunden i Gävleborgs län, SGU 1967
- Beskrivning till jordartskarta över Gävleborgs län SGU1971
- Klimatologisk beskrivning av Gävleborgs län SMHI 1971
- Sjökort
- Kustinventeringen. Planverket 1969
- Vattenvårdsplan för Gästrikland mm. Länsstyrelsen 1970 -75
- Resultat från samordnad recipientkontroll 1978 - 1985 MK - marin/ Naturvårdsverket
- Oceanografiska observationer. SMHI
- Water quality data, Gavleån. Naturvårdsverket
- FRP -material
- Angående hydrologiska förhållanden i Gävlebukten. SMHI 1971
- Projekt Miljö - cellulosa. SSVL
- Utredningsmaterial från koncessionsprövningar
- Rapporter från Bottenhavskommittén och Åtgärdsgrupp Nord
- Övrigt länsstyrelse/kommunmaterial (översiktsplaner, områdesplaner etc)

Miljöbeskrivningens innehåll angavs på följande sätt:

Beskrivning av	naturgeografiska förhållanden hydrografiska förhållanden biologiska förhållanden kustekologiska parametrar enligt kustzonprojektets metoder
Redovisning av	fiskets intresseområden naturvårdens intresseområden utsläpp och belastningar övrig påverkan vattenkvalitet

Den kända anspråksbilden sammanfattades på följande sätt:

Sjöfart	Farleder	Energiproduktion
	Hamnar	Vind
		Kol
Fiske	Reprod. områden	Rörligt friluftsliv
	Fångstområden	Fastlandet
	Fritidsfiske	Öar
		Båtsport

Vattenbruk	Havsbaserat	Naturvård	Landreservat
	Sötvattenbaserat		Marint reservat
Prospektering	Mineral	Landskapsbild	
	Olja	Kulturminnesvård	Maritima kult.centra
	Grus		Förlisningsplatser
	Offshore-Supply		

I programmet betonas att en miljöbeskrivning bör föregå färdigstäl- landet av översiktsplanen.

Dock betonas att redan vid den aktuella tidpunkten kan följande ämnes- områden anges som angelägna att behandla i en översiktsplan för kust- området:

- Såväl rörligt friluftsliv som fasta former av friluftsliv, t ex bad, fiske, båtsport mm.

- Naturvården. Här finns ett flertal skyddsområden efter kusten,. Flera områden har i diverse utredningar också befunnits ha värde för natur- vården, såväl till lands som i vattenområden, och dessa bör prövas i om- rådesplanen. Särskilt skyddsformer bör utredas.

- Kulturminnesvården. Där finns skydd i form av naturreservat vid Kus- ön. F.ö. finns vid Gävle kommuns kustområde ett flertal fiskelägen som anses skyddsvärda enligt pågående arbete med kulturminnesvårdspro- gram. I kustplanen bör utredas lämplig skyddsform. Även fornläm- ningar på land och under vatten bör markeras och ges lämpligt skydd i arbetet med planen.

- Fiskodling i form av kassodling förekommer på några ställen längs Gävlekusten. Riktlinjer främst för områden där fiskodling inte bör före- komma bör uppställas i planen. Även områden lämpade för fiskodling bör om möjligt markeras.

- Yrkesfisket har vissa former av vattenområdet som används särskilt frekvent, och dessa bör ges markering och skydd i planen.

- Sjöfarten. Dess farleder bör markeras och regleras i planen. Även ny fråga om farled för yrkessjöfarten utefter kusten bör om möjligt inpla- neras i planen.

- Försvaret. Det finns vissa anläggningar längs kusten, och det får bedö- mas i planarbetet vilka hänsyn som skall tas och vad som kan offentlig- göras.

- Skogsindustrin. Korsnäs - Marma AB och Norrsundets Bruk AB är stora fabriker som ligger vid Gävlekusten. Vid dessa och större fööre- ningsutsläpp bör områden som betraktas som störda utläggas i planen som ett slags skyddszon. Planarbetet får visa de vidare möjligheter och detal- jer som kan behöva bli prövade.

I övrigt angavs ambitionerna vara att översiktsplanen för Gävle kommuns kustområde borde utarbetas på ett sådant sätt att den kan ingå i den över- siktsplan för kommunen i sin helhet som är under upprättande.

Avsikten med översiktsplanen för kusten skall vara att den upprättas med bakgrund av den nya lagstiftning enligt plan- och bygglagen som förväntas träda i kraft. Dock skall översiktsplanen utformas och handläggas så att den även kan få sin fulla giltighet med nuvarande lagstiftning.

I kommunens programskrivning en månad senare, går länsstyrelsens formuleringar igen i sin helhet. Man tillägger dock att "... För områdesplanen avses denna handläggas enligt gängse sätt för översiktlig planering inom Gävle kommun. Planen kommer att handläggas jämlikt byggnadslagens bestämmelser. En remiss till samtliga berörda kommunala förvaltningar och nämnder, övriga föreningar, större företag, större markägare samt politiska organisationer med flera som är berörda skall ske. Också samråd med länsstyrelsen enligt byggnadsstadgan skall ske. Efter eventuella revideringar avses planförslaget bli föremål för formell utställning för offentlig granskning enligt byggnadslagens bestämmelser. Områdesplanen avses slutligen bli föremål för kommunfullmäktiges antagande".

För verksamhetens initialskede anger kommunen följande områdesavgränsning och riktlinjer i en framtida översiktsplan för kustområdet:

- Områden lämpliga för bad o dyl.
- Områden lämpliga för fritidsfiske.
- Områden lämpliga för yrkesfiske.
- Områden lämpliga för båtsport (motor resp segling).
- Områden lämpliga för fiskodling (resp olämpliga).
- Bevarandeområden, avgränsade av kulturhistoriska, naturvetenskapliga eller andra skäl.
- Områden acceptabla för ytterligare vattenföroreningar (resp olämpliga områden)
- Område för tippning, dumpning.
- Områden för farleder (yrkessjöfart, båtsport)
- Områden för hamn, varv o dyl.
- Områden för militär verksamhet (ev hemlig).
- Områden för sjöledning (va, tele, el).

Ovanstående sammanställning beskriver således Gävlegruppens samlade utgångsmaterial.

Som ytterligare kommenteras längre fram, har gruppen arbetat påtagligt medvetet med information och kunskapsutbyte med allmänheten.

Det mest medvetna och förberedda informationsutbytet har skett genom två offentliga seminarier och ett, dit särskilt intresserade eller kompetenta inbjudits. Till dessa seminarier har ordnats särskilda utställningar av planmaterial, mm.

Havets dag är ett evenemang som årligen hålls i Furuvik. Där demonstrerades delar av projektet, och Kustguiden marknadsfördes i samarbete med Svenska kryssarklubben.

Försök att få igång en eller fler studiecirkelar i delområdet Hamrånge lyckades nästan, men ej helt. Det är svårt att säga vad som fattades. Intresse lär ha funnits.

De tre seminarierna har dokumenterats, och redovisas i slutsammanställningen av Gävleprojektet. Lokalpressen har refererat seminariet i Hamrånge.

Vidare kan nämnas att kunskapsutbytet med regionala och centrala myndigheter har skett vid ovan nämnda seminarier, samt genom remisser och samråd.

En stor del av arbetet har bestått i att så långt möjligt samla in och bearbeta information om vattenområdena. Det har bl.a skett med hjälp av fjärranalys. En central uppgift för gruppen har också varit att utveckla metoder för miljöbeskrivning och anspråksredovisning. Fjärranalysen beskrivs närmare i ett senare kapitel, och arbetet med miljöbeskrivning och anspråksredovisning kommenteras längre fram i detta avsnitt.

I DSH:s sammanfattning av försöksverksamheten anger Gävlegruppen att "...Avsikten med planen är självfallet inte att detaljreglera utan att ge en ram för utvecklingen under de närmaste årtiondena. Planen är beslutsförberedande, och medger en hög grad av handlingsfrihet förutsatt att de grundvillkor som anges i planen uppfylls, bl.a. vad gäller miljöpåverkan."

Kusten har delats in i utvecklingsområden, bevarandeområden samt konfliktområden.

Med utvecklingsområden menas då områden där möjligheterna till utveckling i olika avseenden är mer markerade än de konflikter som kan uppstå eller de bevarandeområden som berörs.

Exempel på utvecklingsområden är Saltarsfjärden vid Norrsundet, Trödjefjärden samt Inre Fjärden vid Gävle.

Till bevarandeområdena hör exempelvis Kusöarkipelagen med Axmar naturreservat, Harkskärsfjärden med stora och ekologiskt känsliga bottnar, samt Lövgrund och Eggegrund.

Till konfliktområden hör vatten som utgör recipienter för industriutsläpp. Dit hör Norrsundet, och dit hör även områdena utanför Gävle, främst Yttre Fjärden. Till konfliktområdena hör även den trånga inseglingsspässagen i farleden in mot Gävle.

I planarbetet har rekommendationer utformats som syftar till att ge stöd för åtgärder som främjar utveckling, bevarande respektive lösning av konflikter.

Gruppen enades tidigt om att det var nödvändigt att utse ett mindre, hanterligt, geografiskt område som försöksområde. Dels fanns ett behov av att pröva nya tekniker, t. ex kustzonmetodiken, dels rädde allmän

enighet om att det under alla händelser var ändamålsenligt att dela upp arbetet på delprojekt, som i sin tur redovisades i delrapporter. Dessutom - vilket i efterhand upplevts som värdefullt av gruppen - gav arbetet med ett försöksområde ett nödvändigt utrymme för metoddiskussioner.

Projektgruppen beslöt tidigt att börja sitt arbete med kommunens nordligaste sträcka, Hamrångekusten, för att där vinna erfarenheter som kunde tillämpas för övriga delar.

Kommunfullmäktige hade antagit områdesplaner för Hamrångekusten och Norrsundet 1984. Tillsammans täcker dessa planer i stort sett hela kommundelens kustområde. Ett nytt, och tämligen detaljerat faktamaterial fanns således tillgängligt för landdelen av området.

Det domineras helt av skogsindustrin i Norrsundet, såväl miljö- som selsättningsmässigt. Befolkningen i kommundelen uppgick vid årsskiftet 85/86 till 3734 personer. Prognosen visade på svagt minskande befolkning.

Samtidigt som en sammanställning av planeringsförutsättningarna gjordes, hölls en öppen diskussionskväll i Norrsundet, för att på ett tidigt stadium få in så många olika synpunkter som möjligt på kustfrågor i allmänhet, och på kustplanering i synnerhet. Grundidén var att länsstyrelsen och byggnadsnämnden gemensamt skulle inbjuda till en offentlig diskussion om frågor som rör kust och hav. Under kvällen skulle kortfattade anföranden om kustplanering i Sverige, lokal miljöbeskrivning och genomgång av de lokala planeringsförutsättningarna kombineras med lokal kunskap för att därigenom få en första uppfattning om Hamrångekustens möjligheter och konflikter i ett utvecklingsperspektiv. Det samlade materialet i Gävle ges ut i en separat rapport genom länsstyrelsens försorg. Den innehåller följande:

- | | |
|-------------------|---|
| Del 1 | Projektbeskrivning
Gävlekusten- en topografisk beskrivning
Miljöbeskrivning
Intresseredovisningar
Erfarenheter |
| Del 2,
Bilagor | Rapport från seminarium november 1986
Planeringsförutsättningarna från april 1987
Rapport från diskussionskväll maj 1987
Gästhamnar utefter Gävlekusten - i dag och i framtiden.
Seminarium om Gävlebukten maj 1989
Digitaliserade underlagskartor |

I det följande kommer intresseredovisningen, miljöbeskrivningen och erfarenheterna att behandlas. Både intresseredovisningen och miljöbeskrivningen bedömer vi vara av stort metodiskt intresse.

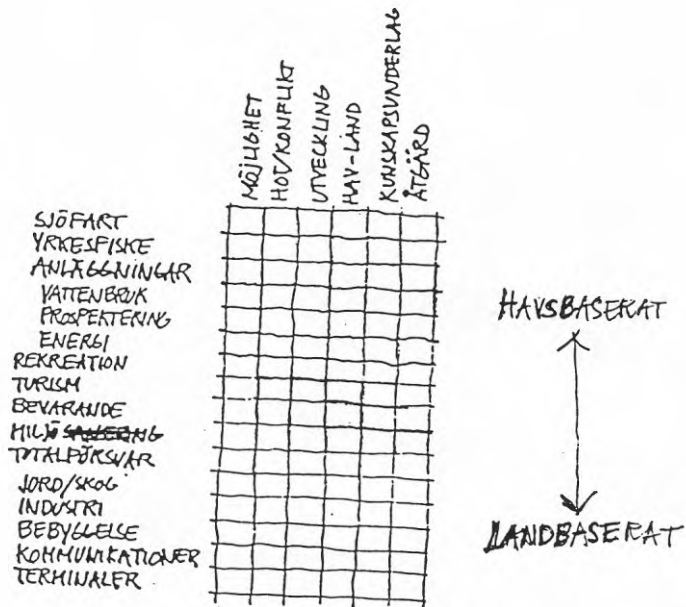
Intresseredovisningen.

För intresseredovisningen gäller att man sökt systematisera utifrån att det finns samband och ömsesidig påverkan mellan vatten och mark. Argumentationen följer följande linje:

Anspråk i kustområdet kan naturligtvis sorteras upp i dels renodlat havsanknutna intressen som sjöfart, fiske eller vattenbruk, dels karakteristiskt landbaserade verksamheter som skogsbruk, jordbruk, en del industriproduktion; huvuddelen av vårt samhällsbyggande. Turism, rekreation, totalförsvar, miljövård, olika slag av bevarande berör hela kustområdet.

I en systematisk uppställning kan dessa läggas mellan utpräglade land- och vattenanspråk.

Om man i en matris ställer anspråk sorterade enligt fig nedan, mot exempelvis hot, möjligheter, konfliktrisk eller utvecklingspotential, beskriver man samtidigt kunskapsunderlaget på ett sätt som underlättar analys och utvärdering.



Det som skedde i Gävle var sedan att anspråk som kommit fram inte minst genom seminarier och hearings sorterades in i en matris av ovanstående typ.

Resultatet redovisas på följande sida.

Det som strukits under är sådant som projektgruppen i första hand anser borde beaktas i kommunens översiktsplan 1990.

En anspråks/intresse- matris av denna typ möjliggör en systematisk genomgång av möjligheter, konflikter, restriktioner och behov av återstående kunskap.

Den kan användas i början av en planeringsfas för att sammanställa idéer och befintligt material, och den kan byggas på allteftersom kunskapen om strukturerna fördjupas.

Den kan antyda systemsamband som tidigare förbisetts, eller inte getts tillbörlig vikt. Och den är öppen i båda dimensionerna; det går därmed att skapa delhelheter, systemsamband, på olika nivåer.

Sammanställningen gjordes 1987. Innehållet i somliga av matrisens rutor kan komma att förändras när projektgruppens slutliga sammanställning görs.

KATEGORI/SÖKORD	MOJLIGHET	HOT/KONFLIKT	UTVECKLINGSPOTENTIAL	YLLERLUGARE PLANERING	
			SAMBAND HAV-LAND	UNDERLAG ÅTGÄRD	
SJÖFART	hamn, farled, lastageplats, färjetrafik, farligt gods, lots, sjösäkerhet, isbrytning	marinmiljö, bulktransport, linjetrafik, miljö-anlig transport, energivinst, nya marknader flexibilitet	uppgörning, farligt gods, beredskapsplan, försvar, konkurrens väg/SJ, is, oljeutsläpp, fritidsbåtar	transportpolitik, logistik, omlastning, lagring, systemtransporter, produktutveckling, marknadsföring	uppgifter Grenudden, Fredrikskans Oljehamn farleder, motor, dep, sjöfartspop, samråd hamnförvaltning
YRKESFISKE	uppväxtomr., fångstomr., vandring, led, fiskerhamn	riksintresse, kultur, betingat fiske, fasta redskap, trålare, finansieringsregler	förörening, sjöfart, exploatering, utfiskning, konkurrens, is, salskydd, svartlist, kunskapsbrot, negativ propaganda	nya metoder, vidareförädling, marknadsföring, distribution, nya fiskarter	riksintresse, regionalt lokalt intresse
VATTENBRUK	aquakultur, slakteri, förbudsområde	satt fisk, krafter, kulturbetingat fiske, alger, vass, finansieringsfrågor	sjukdomar, byråkrati, naturvård, förorsakningskydd, osäker marknad	begränsade områden, tillgänglighet, vidareförädling, marknadsföring, teknikutveckling	samråd fiskeriknämnden, bottenförhållanden/vattenutbyte inom aktuella områden, koll. Inre Fjärden
PROSPEKTERING UTVINNING	olja, gas, grus, noduler	GEEXO SGU Boliden(?)	marin kultur/naturvård, miljö, fiske, sjöfart, vindkraft, gasledning	offshore/onsjöhore, Stavangersyndromet	erfarenhetsåterföring Norge, mark o vatten, lagstiftning, kompetens, kontakt SGU, Boliden (?) Gunnar Lindstedt
ENERGI	vind, vågor, kol, gas, alger/bergum	Finngrundet, Fredrikskans, Ostöas, Svedegas, Stamlinn, nätet, Oljehamnen	fiske, sjöfart, kultur/naturvård, miljö, försvär, elektron. kommunikation	offshore, onshore, distribution, lagring, teknikutveckling	vågenergi, Svedegas, alger/bergum, gränser, kompetens, lagstiftning
ANLÄGGNINGAR	ledning, el, tele, rör, bergum, sedimentationsdammar, upplag, hamn, utbyggnad, depositionsutrymmen	utbyggnadsområden, nya anläggningar	natur/kultur intressen, fiske, sjöfart	forskning vatten/miljö onshore	kartredovisning bef o planerat KUSTPLANERING GÄVLE ANSPRÅK/INTRESSEN 1988-03-18 rev 03-28
REKREATION	båtliv, bad, segling, fritidsfiske, promenad utifrån, cykel, kanot, ridning	klubbhamn/klubbstuga, badplats, fiskevårdsomr., naturhamn, båtleder	yrkesjöfart, slitage, nedskräpning, natur/kulturskydd, osäkerhet	"mellanområdet" Gävleomr., naturhamnar, kustväg, ny kustguide, info, vandring, led, tillgänglighet	småbåtled, kustm. kompl. naturhamnar - bad förslag "mellanområdet" samråd fritidskontor
TURISM	gästhamn, utflyktområde, husvagnscamping, fiskesafari, utrymningsstugor	Furuvik, Bönen, reguljär sommarbåt, kulturnämnden, fiske/fäbod museum, "Briggen Gerda", kustlinje	sjösäkerhet, slitage, nedskräpning, lokalbefolkning, naturvård, skogsbruk	gästhamnar, övr anläggningar o leder, utrymningsstugor, båttutrymning	gästhamn Ingon/Värö, fako, öka tillgänglighet, förslag kustvandringsled samråd turistradet
BEVARANDE	terr. o marin kultur, natur-minnevärld, ekol. känel, riksintresse, salskydd, fågelkydd	avgränsade områden, propaganda/broschyrer, riksintressen	exploatering, yrkesfiske/salskydd, fågel, skogsbruk	vrak, sjöfartsminnen, dokumentation, utställn. museum (se turism)	lista/karta vrak-sjöminnen, samråd sjöhist. musei, skyddsområden, info, broschyrer
TOTALFÖRSVAR	sjö, land, luft, utrymning, övningsområde, akjutfält	exploatering, sårbarhet	exploatering, sårbarhet	nya anläggningar	kontakt Fo/marinen, riksplanering, sekretess
JORD/SKOG	Jordbruk, bolagskog, skog, öar, skogsbilvägar	omställning 90, NOLA, sverkningsplaner, plantering 90 omr	överkningsgrad, nedläggning, naturvård, miljö, ekol. känel, kvävebelastning, friluftsliv, 20 o 2155, föraurning	rationalisering, mark-skogsvård, alternativgrödor	sammansäll omställning 90 NOLA, kontakt skogsbolag o skogsvårdsstyr., sammanställ bef. o kontakt, fritidsförv.
INDUSTRI	cellulosa, sågverk, hamner, öar	expansionsutrymme, tillgänglighet, tekn. försörjning, marknadsföring	miljökrav, risk/säkerhet, kultur/naturvård, friluftsliv, ekol. känel, fiske	rening, återvinning, terminal, supply näring, spinoff	sammansäll befintligt mtr o kända planer, markserver, hydrologi, biologi
BEBYGGELSE	tätort, samhälle, samhälle, enstaka, helår, fritidshus, kommersiell social service, historia, kustkultur, fiskeriläge	bevarande, nyexploatering, utbyggnad, service o tillgänglighet	utflyttning, kultur/naturvård, ekol. känel, områden, pendling	bibehåll bef. strukt., utbyggnad service tillgänglighet, yttre miljö	sammansäll karta o fob kända planer, förd. judap ÖP
KOMMUNIKATION	vägnät, järnväg, distribution el till IV-master, busstrafik	utbyggnad, rationalisering, underhåll	planeringsningar, ekologiskt känel, räddningsvägar, trafikolyckor, farligt gods	färjeläge, terminal, nödtelefoner, broar, Ingon o Örarna	el- o teledistr. bef. planer SJ plankorsning, rängning, räddning, vägar, flödesstatistik, olyckor
TERMINALER	timmer, skrot, massa, kol, olja, keolin, salt, minneläger, trå, wellboard, farligt gods, hamn, lastageplats, fiskerhamn, gas o el mottagning	sysselsättning	ekol. känel, skyddsområde, buller, damning, bränd, utsläpp, trafikträngsel	underhåll, miljöförbättring	farligt gods/riskanalys, flödesstatistik, miljöbeskrivn. kontakt hamn/stuveri

Miljöbeskrivningen

Miljöbeskrivningen har spelat en central roll. Den redovisas i slutrapporten som ovan nämnts i en separat del. Ett motsvarande referat återfinnes även i DSH:s sammanställning av erfarenheterna från försöksverksamheten, där Gävles miljöbeskrivning getts stort utrymme.

I miljöbeskrivningen för Gävlekusten har kuststräckan delats in i tre delområden, från norr till söder: Hamrångekusten, Hillekusten och Gävlekusten.

Delområdena har getts olika tyngd i beskrivningen, beroende på deras karaktär.

Miljön i kustområdet beskrivs huvudsakligen utifrån förhållandena i vattnet, och med tonvikt på de aspekter som är av betydelse för att från planeringssynpunkt kunna bedöma vilka möjligheter och begränsningar kustområdet har. Av speciellt intresse då är miljökvaliteten, recipientförutsättningarna samt förekomsten av fiskreproduktion. Även naturvårdsaspekter har behandlats i den mån som de på något sätt har anknytning till vattenmiljön, t ex beträffande utpräglade landhöjningsområden.

Som underlagsmaterial för beskrivning av miljökvaliteten har använts resultat från den recipientkontroll som bedrivs i de påverkade områdena inom ramen för Gästriklands vattenvårdsförenings verksamhet.

I samband med större tillståndsprövningar enligt miljöskyddslagen och vattenlagen har underlagsmaterial redovisats, material som även varit användbart i detta sammanhang.

Recipientförutsättningarna har bedömts utifrån uppgifter om vattenutbyte och bottenförhållanden. För Hamrångekustens del togs uppgifter fram med hjälp av Kustzonmetodiken.

Det visade sig dock att denna metod har vissa begränsningar; fr a lämpar den sig inte för den typ av flackbottnade skärgårdsområden som dominerar Gävlekusten.

För övriga kuststräckor har vattenomsättningen bedömts utifrån vanliga sjökort och satellitbilder. Förekomsten av ackumulationsbottnar har bedömts översiktligt utifrån sjökortsdata, d.v.s. djupområden, trösklar mm. Underlag för bedömning av områden av betydelse för fisket kunde erhållas från fiskenämnden. Därutöver har olika områdets biologiska värde bedömts utifrån de kriterier som finns redovisade i Praktisk kustekologi.

Recipientförutsättningarna i olika delområden beskrevs i termer av vattenutbyte och bottenförhållanden. Som ju den tidigare försöksverksamheten underströk gör kännedom om recipientförutsättningar och miljö-kvalitet det möjligt att bedöma lokalisering av ny verksamhet.

Det är dock sällan möjligt att göra en förhandsbedömning av olika områdens allmänna lämplighet för lokalisering av nya verksamheter.

Recipientförutsättningar som är lämpliga för en typ av belastning, kan vara helt olämpliga för en annan. Dessutom har verksamhetens omfattning naturligtvis betydelse, liksom de tekniska/ekonomiska möjligheterna att installera reningsteknik av olika slag

Teknikutvecklingen är snabb, och det är därför knappast möjligt att i dag förhandsbedöma lämpligheten av tänkbar framtida industri.

Avsikten med miljöbeskrivningen har varit att både tjäna som planeringsunderlag och som informationsmaterial för allmänheten. Detta har inneburit att mycket förklaras eller beskrivs mer utförligt än vad som varit nödvändigt, om materialet enbart skulle tjäna som planeringsunderlag.

Miljökvaliteten har beskrivits relativt enkelt i ord, och inte i siffror. Det finns flera anledningar till detta. Dels har underlagsmaterialet varit bristfälligt i flera avseenden. Dels finns det miljö kvalitetsdata endast från direkt påverkade områden, områden som kanske inte är de intressantaste områdena från planeringssynpunkt sett. Och dels är de miljö kvalitetsdata som finns inte helt relevanta utifrån projektgruppens frågeställningar.

Recipientkontrollen har huvudakligen avsett de "klassiska" miljöproblemen, alltså belastning av närsalter och organiska ämnen, medan de aktuella miljöproblemen vad avser cellulosaindustrin, d.v.s. klororganiska ämnen, knappast alls undersökts.

För Norrsundet- recipienten bearbetades dock data till en enkel miljö kvalitetsbedömning i termer av stark, tydlig och svag påverkan, för att möjliggöra en jämförelse med tidigare bedömning från 1975.

Resultatet av jämförelsen visade en tydlig förbättring hos recipienten med avseende på de undersökta parametrarna.

De områden som angetts vara av betydelse för fisket är genomgående bedömda utan faktiska undersökning som grund. Något ytterligare underlagsmaterial har inte behövts i detta sammanhang, eftersom de flesta områden längs kuststräckan av intresse för fisket sammanfaller med områden av intresse för naturvården, och därför klassats som bevarandeområden.

För varje delområde har en sammanfattande bedömning gjorts, i vilken miljö kvalitet, belastning, fiske- och naturvårdsintressen vägts samman. Där anges vilka områden som bör bevaras, och var restriktioner bör gälla med avseende på belastning, vattenföretag mm. Ett område med särskilt goda förutsättningar för ett mångsidigt nyttjande kan t ex klassas som utvecklingsområde, för vilket ytterligare planeringsunderlag bör tas fram för att möjliggöra en avvägning mellan olika intressen.

Ett område, Gävle yttre fjärd, har så uppenbart dåliga recipientförutsättningar, och är sedan tidigare så kraftigt belastat, att här bedöms ingen ytterligare belastning få ske. Om anspråk på lokalisering till området upp-

kommer, ställs som en konsekvens särskilt höga krav på undersökning av miljökonsekvenserna.

För miljöpåverkade områden anges som målsättning en förbättring av miljökvaliteten.

Rekommendationer om kontroll av fiskens lämplighet som livsmedel ges, som en följd av de miljöproblem som finns längs kuststräckan.

Vidare anges inom vilka områden muddringsåtgärder bör prövas enligt miljöskyddslagen, samt inom vilka områden provning enligt vattenlagen alltid bör ske på grund av konflikt med andra intressen.

Satellitinformation visade sig ge värdefulla kunskapstillskott till arbetet med miljöbeskrivningen. Om denna del av projektet står mer att läsa längre fram.

Några konkreta tillämpningar av miljöbeskrivningen är följande:

- Genom att lokalisera ackumulationsbottnar kunde tänkbara områden för dumpning av muddermassor lokaliseras.
- Miljöbeskrivningen gav en samlad kunskap om strömningsförhållandena längs kusten, som möjliggjorde storskalig bedömning av spridningsförlopp. Det visade sig t ex att utsläppen från Norrsundet inte spreds i så stor utsträckning norrut resp söderut från utsläppspunkten, utan höll sig i en ganska koncentrerad spridningsfigur. En planeringskonsekvens blir då följande:

Om Norrsundets föroreningar hade spritts mer diffust skulle detta minskat bevarandevärdena norr och söder därom. Nu vet man att där är ganska rent, trots att utsläppen ligger nära.

Som tidigare nämnts kommer Gävlematerialet att sammanställas i en rapport som länsstyrelsen ger ut. Vidare kommer ju materialet att utgöra grunden för en fördjupad översiktsplan, till vilken det nu hänvisas i kommunens ÖPL -90.

I följande avsnitt ges nu en motsvarande behandling av delprojektet i Örnköldsvik och Västernorrlands län.

b) Delprojekt Örnköldsvik. Aktörer, problemdefinition, arbetsgång

Beskrivningen av arbetsgången och bakgrundsmaterialet kommer för Örnköldsviks del att inte göras lika utförligt som för Gävle, då dessa moment inte i princip skiljde sig på ett intressant sätt. Vi koncentrerar oss här i stället på syfte och på relationen till den allmänna översiktsplanering som skett samtidigt.

I Ö-vik upprättades för den sk. kustvattenplaneringen en ledningsgrupp, bestående av kommunstyrelsens ordförande och två politiker representerande kommunstyrelsen och miljö- och hälsoskyddsnämnden. En arbetsgrupp bildades med tjänstemän, två från vardera av miljö- och hälsoskyddskontoret, kommunkansliet, länsstyrelsens planenhet och länsstyrelsens miljövårdsenhet. Själva arbetet kom dock att koncentreras till en tjänsteman från respektive kontor, med planarkitekten som sammanhållande gestalt.

Enligt kommunens program för kustvattenplaneringen hade kommunen huvudansvaret för den samlade produkten och för förslaget till översiktsplan. Länsstyrelsen hade för sin del ansvaret för miljöbeskrivningen, och för att sammanställa underlagsmaterial. Alla ansågs ha ett gemensamt ansvar för att genom diskussioner utveckla planeringsprocessen och metodiken, och för att framställa en väl förankrad planprodukt.

Som utgångspunkt i sitt planarbete hade Ö-vik att kustområdet är kommunens tätast befolkade del, med tätorterna Örnköldsvik, Köpmanholmen, Bjästa och Husum. Här finns anspråk på att använda mark och vatten från bofasta, rörligt och fast friluftsliv, fiske, vattenbruk, sjöfart, industrier, jord- och skogsbruk mm.

Samtidigt rymmer området ett unikt kustlandskap, med flera skyddsvärda områden för natur- och kulturminnesvården.

Syftet med kustplaneringen i Ö - vik kan sammanfattas sålunda:

- ✎ öka kunskapen om havets möjligheter och begränsningar,
- ✎ sammanställa de allmänna intressena i området så att politiker, allmänheten och myndigheter som skall fatta beslut enligt de NRL-anknutna lagarna kan få en bild av vilka intressen som finns,
- ✎ uttala kommunens vilja och ge helhetssyn på hur de allmänna intressena bör avvägas mot varandra och behandlas vid tillstånd enligt NRL, samt
- ✎ utgöra underlag för bedömningar, satsningar och prioriteringar i kommunen.

Arbetsgången var kortfattat följande: arbetsgruppen träffades kontinuerligt och diskuterade utformningen av planförslaget. I den politiska ledningsgruppen diskuterades planen endast några gånger, och politikerna framlade synpunkter på förslaget i begränsad omfattning. Vi återkommer till detta något "begränsade" intresse från politikernas sida i planeringsprocessen

Vid större planeringsmöten har kommunens politiker informerats om planarbetet, och i inledningen av planeringen hölls ett endagsseminarium,

då många politiker och tjänstemän diskuterade kustvattenplaneringen och kustområdets användning.

Miljöbeskrivningen, kallad Miljöbeskrivning av kustvattenområdet i Örnsköldsviks kommun (december 1987) och Skiss till översiktplan (maj 1988), skickades i slutet av maj 1988 ut på bred remiss till samtliga politiska partier, till föreningar, byalag etc. i området. Samtidigt hölls informationsmöten i Ö-vik, Husum och Köpmanholmen.

I remiss-skissen betonades speciellt några "företeelser" som man bad om synpunkter på. Dessa var: fritidsbebyggelse, yrkesfiske, vattenbruk, industriutsläpp, virkeslagring i havet och småbåtshamnar. Genom att lyfta fram dessa avsnitt i planen, hade man redan utpekat vissa problemområden, där konflikter mellan olika brukare kunde förväntas.

Om detta sätt att "styra" remissinstanserna är bra eller mindre bra, kan vara värt att senare kommentera. Erfarenheten i Ö-vik på planerarhåll är, att det är svårt att väcka engagemang hos allmänheten kring översiktliga planer.

I remissupplagan saknades egentliga områdesbeskrivningar, och därför var planen kanske alltför teoretisk. Allmänhetens intresse var begränsat, på mötena kom det få deltagare, kanske beroende på att mötena endast annonserats i kommunrutan i lokalpressen. Man fick dock in 24 olika samrådsyttranden, bl.a. från LRF, Skogsägarna, naturvårdsföreningar och en hembygdsförening.

(Vi bör här skjuta in att kommunen redan 1981 antagit en "Områdesplan för kustområdet", innehållande ett omfattande underlagsmaterial. De där angivna riktlinjerna för markanvändning och byggande är i stor utsträckning fortfarande aktuella 1990, men vissa riksintressen och ytgränser är inaktuella. Viktigt att notera är dock att områdesplanen endast rörde markanvändningen, inte kustvattnen.)

Efter remissomgången reviderades skissen till översiktplan under våren 1989, och kompletterades därefter med heltäckande områdesbeskrivningar av grunddragen i mark- och vattenanvändningen.

Under sommaren 1989 var den reviderade upplagan på remiss hos länsstyrelsen och regionala myndigheter, samt hos de olika kommunala förvaltningarna. Därefter reviderades den ytterligare något, för att på våren 1990 tryckas upp för utställning.

En viktig sak att notera är, att då kustvattenplanen (nu kallad Översiktplan för kustområdet) ställs ut, kommer den senare än kommunens "stora" Översiktplan för Örnsköldsviks kommun 1990 (nedan kallad ÖPL), vilken utställs under tiden 12 mars till 14 maj 1990.

Kustområdesplanen blir således en fördjupad del av översiktplanen. I översiktplanen heter det att : " En ny kustplan (fördjupad översiktplan),

som är mycket inriktad på vattenfrågor, kommer att färdigställas 1990. Avsikten är att den nya, fördjupade översiktsplanen för kustområdet samt att denna kommunomfattande översiktsplan, till fullo ska ersätta kustplanen från 1981, som då i stället får betraktas som ett underlagsmaterial".

I princip är relationen mellan ÖPL och den fördjupade kustområdesplanen den, att i ÖPL hänvisas i frågor som endast berör kusten, och speciellt kustvattnen, till den fördjupade planen. På samma sätt hänvisar kustplanen i allmänna planeringsfrågor och i planfrågor som berör större områden än kusten till ÖPL.

I ÖPL, kapitel 6, Mark- och vattenanvändning och bebyggelsefrågor, sägs att: "...för kustområdet pågår arbete med en fördjupad översiktsplan. Av denna kommer att framgå kommunens syn på grunddragen i mark- och vattenanvändningen".

Ett annat exempel är när det i ÖPL, i avsnittet om fritidsbebyggelse, sägs att: "- sammanhängande oexploaterade områden, speciellt i kustzonen, ska bevaras för rörligt friluftsliv och naturvård. I kustplanen anges tre större områden som är lämpliga för fortsatt byggande av fritidshus".

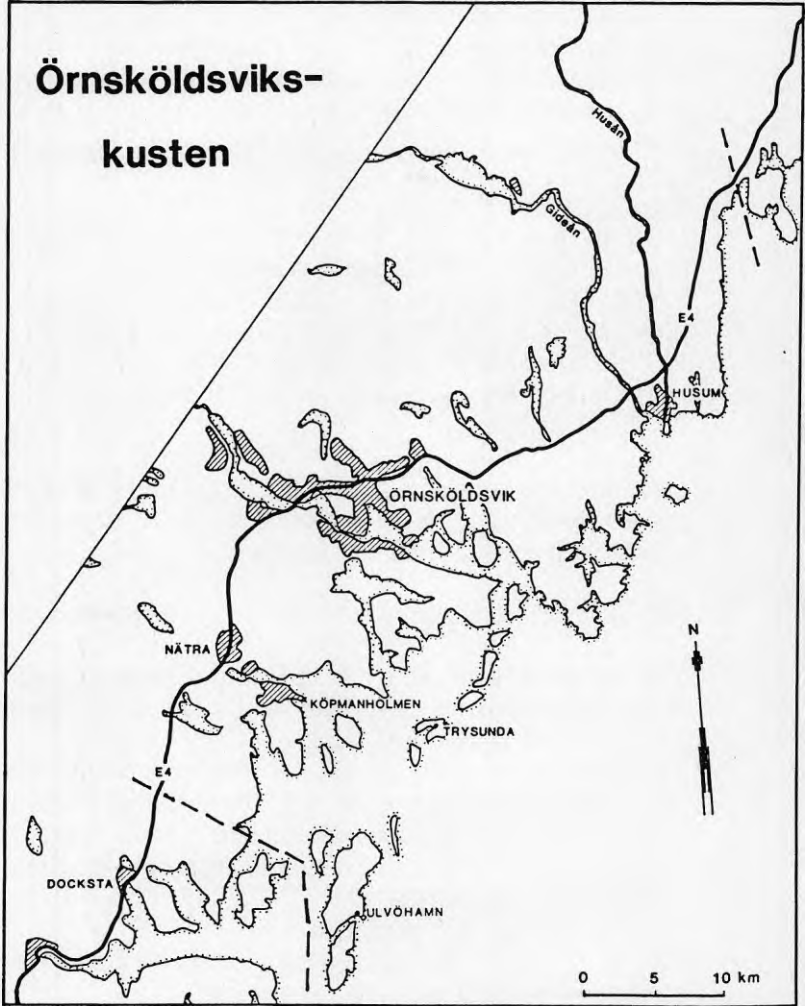
I ÖPL anges således inte vilka områden detta avser, utan man tvingas gå över till kustplanens textdel för närmare detaljer. I ÖPL:s textdel finns dock en karta där dessa tre "utbyggnadsområden" är markerade.

På motsvarande sätt hänvisas i kustplanen till ÖPL. I inledningen till kustplanen sägs att: "Den utgör en fördjupning av den kommuntäckande översiktsplanen och visar mer detaljerat de olika allmänna intressena som kommunen vill värna om i kustområdet. Vissa övergripande frågor - befolkning, bebyggelse, och näringslivsutveckling - bedöms kunna behandlas på ett bättre sätt i det kommunomfattande sammanhanget..."

I inledningen till kustplanen anges att planen är vägledande vid olika beslut enligt PBL, vattenlagen, naturvårdslagen, väglagen, etc, d.v.s enligt de NRL-anknutna lagarna.

Man anger också att- "i kustvattenplaneringen kan behandlas snart sagt alla frågor som har betydelse för kustvattnet. Det är därför svårt att göra en exakt geografisk avgränsning... För att få en hanterlig avgränsning för redovisningen, utnyttjas tillsvidare E 4 som gräns västerut."

Gränsen för kustplanens omfattning framgår av kartan på nästa sida.



c) Forskargruppens material och deltagande

Vårt deltagande i projektet har följt följande principer:

Dels har vi producerat underlagsmaterial för projektgruppernas verksamhet; topografiska kustbeskrivningar, scenarios för seminarierna, litteratursammanställningar etc.

Dels har vi kontinuerligt följt projektgruppernas verksamhet (sammanträden, internat, seminarier, studieresor).

Dels har vi konkret deltagit i sammanskrivningen av respektive projekt-rapport.

Participationsproblemet.

Det finns en viktig principiell problematik att belysa: vi har på olika sätt påverkat det skeende vi åtagit oss att analysera

I BFR - ansökan anges att "...det har alltmer framstått nödvändigt att på olika sätt delta aktivt i arbetet och inte bara registrera verksamheten. En komplikation här är given; aktionsforskning för alltid med sig att forskarna blir en del i processen, och därmed på ett eller annat sätt tvingas forska på sig själva".

I vår rapportering måste vi alltså ta hänsyn till detta faktum: Vi har på ett påtagligt sätt varit en del i processen. Utan vår medverkan skulle både process och produkt sett annorlunda ut.

På vilket sätt påverkar det vår analys och rapportering?

Vår bestämda uppfattning är att möjligheterna till ett neutralt observerande naturligtvis har påverkats, men inte i sådan utsträckning att det ger vårt material otillbörlig skevhet.

En anledning till det är att vi varit medvetna om problematiken från projektets början, och diskuterat den före och efter varje aktivt deltagande i någon av projektgruppernas aktiviteter.

Läsaren bör dock vara medveten om att problemet finns, även om vi sökt reducera det. Men det är fullt möjligt att vi trots detta är omedvetna om vissa värderingar och skeenden.

En konsekvens är också att vi på olika ställen i denna rapport kommer med normativa, värderingsfyllda, synpunkter.

Där så sker söker vi informera läsaren om det på olika sätt.

Producerat material.

Material som vi bidragit med under projektgruppernas verksamhet är bl.a följande:

- 🍏 En topografisk beskrivning av av respektive kustområde.

- 🍏 En undersökning av fritidshusbebyggelse för ett avsnitt av Ö - vikskusten.
- 🍏 En studie av " bortdöende kunskap" vid Ö -vikskusten, fr.a. inriktad mot fiske - och båttraditioner.
- 🍏 Avsnitt i slutrapporten för Gävle.
- 🍏 Scenariomaterial för seminarierna.
- 🍏 Litteratursammanställningar: Kustproblematik i Norge och i Skottland (olje- och gasutvinning), SCA metoden (Strategic Choice Approach).
- 🍏 Föredrag, bl a rörande naturgeografisk kustzonproblematik samt styrmedel och påverkansmöjligheter.

d) DSH:s seminarier

DSH, Havsresursdelegationen, har under projektets gång anordnat seminarier, för att därmed dels bredda intresset för kust- och kustvattenanknutna frågor, dels ge tillfälle till avrapportering av respektive delprojekt.

Seminarierna har spelat en viktig roll för verksamheten, och vi beskriver därför innehållet detaljerat - det får samtidigt fungera som rekommendationer om vad som man bör tänka på vid kustplanering.

Ett första hölls i Gävle april -86, och omfattade:

- den nya (PBL, NRL) lagstiftningens möjligheter i samband med planering i kustvatten och hav.
- erfarenheter från tidigare försöksverksamhet.
- uppläggningsen av den fortsatta försöksverksamheten.
- diskussion om innehållet i forskarmedverkan.
- användning av " kustzonprojektets " metodik för bestämning av vattenutbyte och bottenförhållanden.
- inventeringsmetodik för redovisning av fiskets intressen.
- användning av fjärranalys för kustvattenplanering.

Seminarieret hade samtidigt karaktären av upptakt till den nya försöksverksamheten. Deltagarna var, förutom forskargruppen, representanter för berörda kommuner och länsstyrelser, SMHI, Statens planverk, Statens naturvårdsverk, Fiskeristyrelsen och en hydrologkonsult.

(Efter Gävleseminariet formaliserades försöksverksamheten via ett DSH - beslut, där medel ställde till förfogande för länsstyrelserna i Västernorrlands och Gävleborgs län. "Medlen är avsedda för att i samarbete med

Örnsköldsvik respektive Gävle kommuner inleda arbetet med att vidareutveckla metoder och former för fysisk planering i kustvatten och havsområden.").

Ett andra seminarium hölls på Ulvön i juni -87.

Programmet omfattade

- avrapportering från respektive kommun och länsstyrelse.
- genomgång av "kustzonmetodikens" användning.
- bedömning av biproduktionspotential.
- miljöbeskrivningarna som planeringsunderlag.
- bedömningar av vattenkvalitet.
- marin fjärranalys.

Deltagare var ledningsgruppen, forskarteamet, projektgrupperna samt några särskilt inbjudna forskare, bl a från KTH, institutionen för Kulturteknik.

Det tredje DSH - seminariet hölls i Fiskebäckskil i februari 1988. Då hade arbetet i respektive projektgrupp avancerat rätt långt.

Seminariet inleddes med genomgång av bl a miljöskydd i fysisk planering. Därefter redovisades miljöbeskrivningarna med avseende på

- hur kopplingen till land beaktas.
- hur fiskets intressen tagits upp.
- hur fjärranalysen använts (Gävle).
- hur de viktigaste miljöskyddsfrågorna lyfts fram.

Översiktsplanering ägnades en egen session, varefter projektgrupperna presenterade sin syn på

- vilka de stora frågorna är.
- vilka konflikter som föreligger.
- hur mellankommunala frågor tas upp.
- aktörer i vattenplaneringen.
- organisation för vattenplanering.
- styrmedel och påverkansmöjligheter.
- politik för vattenanvändning.

Ett avslutande seminarium hölls i oktober 1989. på Kättilö. Här diskuterades i första hand utkastet till slutrapport (DSH, 1989: 4, översiktlig kustvattenplanering).



Också i det följande kapitlet håller vi oss i respektive försöksområde. Avsikten är nu att beskriva utfallet av försöksverksamheten, och att via några fallstudier ge en närmare inblick i hur kustproblem kan vara beskaffade, och hur de kan tacklas.

Vidare beskriver vi några särskilda metodstudier som gjorts inom projektets ram, och hur försök med seminarieverksamhet och medborgarmedverkan genomförts inom respektive försöksområde.

4 UTFALLET AV FÖRSÖKSVERKSAMHETEN

a) Kustfrågor i Gävle

Centralorten Gävle dominerar kommunens liv på praktiskt taget alla sätt, samtidigt som de vidsträckta kustområdena utnyttjas i tämligen begränsad omfattning av stadens invånare.

Läget framgår av följande karta, där också de 12 områden som projektgruppen arbetat med finns inritade.



Gävlekusten — områdesindelning

1 Generella frågor.

Den tydligaste konflikten gäller Yttre och Inre fjärden utanför centralorten. Hamnverksamheten har flyttat ut, och därmed frigörs attraktiva områden. I översiktsplanen arbetar man med en positiv befolkningsutveckling, vilken dock förutsätter offensiva insatser för att öka inflyttningen och/eller minska utflyttningen.

Till sådana insatser hör utbyggnaden av attraktiva bostadsområden, fri-luftsområden mm.

I detta perspektiv har Inre Fjärden en framträdande roll. Den gamla sop-tippen intill är nu golfbana, och det gamla industriområdet Alderholmen är ett högprioriterat bostadsprojekteringsområde i direkt anslutning till vattnet. Det ställs starka krav på att Fredriksskansområdet blir utbyggt för tung industri.

Gävle har ju starka industritraditioner, och i de centrala delarna är det industrin som varit ansiktet mot havet. Kuststräckan mot nordost, närmast staden, har heller inte varit tillgänglig för gemene man; där har tät som-marstugebebyggelse sedan lång tid tillbaka varit ett hinder för tillträde till stranden.

En breddning av farleden skulle ge stora volymer muddringsmaterial, vilket i sin tur är starkt förorenat av bl a kvicksilver. Deponeringen av muddermassorna är ett ännu olöst problem, även om projektet har kunnat visa på områden där tippning är definitivt olämplig, eller där det finns ackumulationsbottnar, där massor skulle kunna tippas. Samtidigt är de flesta instanser överens om att en breddning är nödvändig, inte minst på grund av olycksrisken.

Därmed finns någon sorts grundläggande psykologiskt kustproblem i Gävle: De flesta har där lärt sig att leva med att havet utanför inte är särskilt tillgängligt; närmast staden har vattnet varit förorenat, lite längre bort är det visserligen renare, men inte tillgängligt, och ännu längre bort bor det påtagligt få människor. Nästa gång bebyggelsen förtätas, om man vänder blicken norrut, är i Norrsundet, runt ytterligare en förorenande industri.

Dock tycker sig projektgruppens kommunala företrädare nu tydligt se en förändring. Inte minst Inre och Yttre fjärden har ägnats en omfattande uppmärksamhet under översiktsplanens samrådsskede. Men det tar tid för en befolkning att ställa om sig psykologiskt. Arvet lever kvar i människornas medvetande, och man har svårt att föreställa sig hur det skulle kunna vara.

Det råder en allmän uppfattning om att utsläppen successivt minskar, och det påverkar naturligtvis attityden gentemot kusten och havet.

En grundläggande (!) problematik är att okunskapen om hav och havs-områden är så stor: "vi vet inte vilka problem vi har, och heller inte vilka möjligheter vi har" (citerat från en av seminariedeltagarna).

Naturligtvis finns traditionell kunskap om traditionell verksamhet, men i fragmentarisk form. Således är man också som kustplanerare i Gävle fast i nuet - det är svårt att föreställa sig hur det skulle kunna vara.

Sammanfattningsvis kan kustproblematiken i Gävle kommun karaktäriseras på följande sätt:

- Tung, urbant betingad kustproblematik närmast Gävle.
- " Dominerande skogsindustri - syndromet" kring Norrsundet.
- " Normal" kustproblematik som huvudsakligen handlar om tillgänglighet (möjligheter!), och att inte privatisera strandtillgängligheten i övriga områden (restriktioner!)

Går vi till det nu föreliggande förslaget till Översiktsplan 1990, finns där enstaka formuleringar om kust- och havsområdesfrågorna

Områden av stort intresse för rörligt friluftsliv, naturvård och kulturminnesvård anges i planen som objekt, som så långt möjligt skall skyddas mot åtgärder som påtagligt skadar deras värden.

Vad gäller friluftslivet betonas särskilt vikten av de områden som finns inom och i anslutning till centralorten. Bland områden på längre avstånd från centralorten ingår "...stora delar av kustområdet".

Områden av riksintresse för naturvården är Axmarkusten, Hamrångeån, Harkskärsfjärden, Limön - Orarna och Eggegrund - Lövggrund.

Och: " När det gäller vattenplaneringen har ett förslag upprättats vad gäller havsområdet. Detta förslag kommer att behandlas som en särskild, fördjupad del av översiktsplanen".

Det går alltså inte att i det föreliggande förslaget till ÖPL utläsa något om ett integrerat grepp om kustfrågorna. Men det hänvisas till en kommande fördjupad översiktsplan, och så var även kommunens ambition när projektet startade.

Det som nu föreligger som det konkreta planresultatet av arbetet med kustplanering i Gävle är en delrapport, kallad Gävlekusten. Underlag till översiktsplan för Gävle.kommun

Tillsammans med övriga delrapporter kommer den att sammanställas i en fullständig projektrapport genom länsstyrelsens försorg. En sammanfattning finns även i DSH:s sammanställning Översiktlig kustvattenplanering, DSH 1989:4.

Exempel på företeelser som problematiserats inom försöksverksamheten, och där arbetet lett till konkreta förändringar och påtagliga resultat är följande:

1 Miljöfrågorna har tydliggjorts på ett närmast dramatiskt sätt av miljöbeskrivningen. Allvaret i nedsmutsningssituationen har tidigare "fördunklats" av en allmän känsla av att det trots allt blir bättre och bättre.

Att Inre och Yttre fjärden inte tål mer belastning är en vetskap som uteslutande framkommit genom försöksverksamheten.

Gävle har, som tidigare nämnts vänt havet ryggen. Även planeringen har haft ett utpräglat landperspektiv. Försöksverksamheten har möjliggjort ett perspektivskifte; för planerarna har det varit värdefullt att nu systematiskt se Gävle från havet. Därmed har man också kunnat se Yttre och Inre fjärden i ett sammanhang.

✎ Förslaget till småbåtsled (se fallstudie 2) är ett konkret exempel på en struktur som växt fram via försöksplaneringen.

✎ Naturreservatet vid Axmar omfattar även det angränsande vattenområdet. Nu föreligger ett förslag att föreskrifterna angående reservatet skall kompletteras med föreskrifter om vattnet. I stället för att som tidigare endast räkna med en strandlinje, beaktar man alltså nu en zon.

✎ Man har skapat realistiska förväntningar på (både vad avser restriktioner och möjligheter) för kassodlarna. I realiteten är det få områden längs den flacka Gävlekusten som lämpar sig för kassodling, i synnerhet när smittoriskzonen för vandringsfisk beaktas.

✎ Fragmentiserad kunskap har medvetet sammanförts till en helhet, samtidigt som medvetandet om kunskapsluckorna har stärkts.

2 Fallstudier.

Off - shore i Gävle

När försöksverksamheten började fanns som tidigare nämnts signaler om olika tänkbara förestående off- shore-verksamheter. Utvinning av mineralnoder på havsbotten var en sådan; rika förekomster av mangannoder i Bottenviken hade påvisats i början av 1980- talet. Grus- och sandtakter på havsbotten hade nyligen aktualiserats, inte minst av diskussionen om sandtäkt utanför Skånekusten för bilfabriksbygge.

Ett prospekteringsföretag - Gexco - ägnade sig åt olje- och gasprospektering utanför den svenska Östersjökusten, och hade låtit meddela att Gävlebuktsområdet var långt ifrån ointressant i sammanhanget. Gasförsörjning via en pipeline från Finland-Sovjet som kunde landas i Gävleområdet (Östgasprojektet) hade diskuterats flitigt i olika sammanhang, och redan 1979, i utredningen Vindkraft till havs (Nämnden för energiforskning, 1979:6), angavs Gävlebukten som tänkbart område för lokalisering av havslokaliserad vindkraftutvinning i stor skala.

I en förhandsremiss till Vindkraftsutredningens förslag yttrade sig länsstyrelsen mycket positivt, och menade att man ville tillstyrka fortsatt utredning om lokal vindkraftsproduktion, inte minst mot bakgrunden att Gävle ju är ett av de mest energiberoende länen.

Projektgruppen angrep off-shore-problematiken med stor entusiasm. Till saken hör även att gruppen beslutat arbeta med scenarioteknik i stället för sedvanliga sektorsvisa prognoser. Vid seminariet i november 1986 hade forskargruppen presenterat ett scenario som låg till grund för ett omfattande grupparbete.

Utgångspunkten angavs på följande sätt:

"...Gävlekusten erbjuder ju fantasieggande möjligheter - vindenergi, oljeutvinning, gasimport, kolkraft...

Grupperna har till sitt förfogande en skiss över en tänkbar energiframtid. Den är tänkt att utgöra ram för diskussioner inom grupperna, diskussioner som bör ha följande utgångspunkt:

Om det nu blir som scenariot visat, VAD BORDE MAN HA TÄNKT PÅ NÄR KUSTPLANERINGEN I GÄVLE KOMMUN SATTE IGÅNG? "

Scenariot gavs en kortfattad form.

Tillsammans med några kartor hade deltagarna följande framtidsbild till sitt förfogande:

Tidpunkten är 1997.

Fem av landets befintliga kärnkraftsaggregat har tagits ur drift. Före år 2002 kommer så att ske med ytterligare 2 aggregat.

Problemen med läckande freongas medförde att större värmepumpar INTE kunde utnyttjas som komplement till fastbränsleanläggningar i den utsträckning man hoppades på under 80-talet.

Kommunens folkmängd är i stort sett oförändrad. Centralorten har växt på övriga områdets bekostnad.

Efterfrågan på skogsråvara för skogsindustrin ligger MYCKET högt.

Sedan 5 år tillbaka sker en snabb utbyggnad av det svenska vindkraftssystemet. Möjligheter finns nu att koppla in också små anläggningar på näten. Den stora och väl fungerande anläggningen på Finngrundet har gett mersmak. Ett stort antal anläggningar som berör i stort sett hela kuststräckan bereds på den kommunala nivån....

Frågan om ett stort kolkondenskraftverk har aktualiserats igen. Fortfarande är det Fredriksskans- respektive Långharenalternativet som diskuteras. Här är energiförsörjningen till massindustrin en central fråga.

Den seismiska oljeprospekteringen gav positiva indikationer i Gävlebukten redan 1989. Provboringar pågår sedan 1995. Smärre fynd har gjorts. Totalt sysselsätts 300 personer via norska konsultfirmor. Gävlehamn är försörjningsbas. Östgasprojektet är tillsvidare vilande.

Seminariediskussionerna fungerade väl, och ett stort antal punkter av typen "glöm inte att tänka på att..." noterades.

Vid det andra seminariet i maj 1988 återkom gruppen till off-shore-problematiken. Denna gång hade forskargruppen tagit på sig att göra en sammanställning av några utländska erfarenheter av hastig utbyggnad som en följd av nya energiutvinningssystem. Erfarenheterna hämtades från Skottland (gas och olja), Norge (Stavanger, olja) och USA (resurshushållning). Inte minst de socioekonomiska konsekvenserna beskrevs, bl.a. för att betona systemsambandet mellan aktiviteter på land respektive till havs.

Gruppens försök att förmå kommunen/ länsstyrelsen att låta göra en "Stavangerutredning" misslyckades dock. Det fanns inga i tiden bestämda, konkreta projekt, och därför fanns heller inte något politiskt intresse av att låta utreda frågan.

Oljeprospekteringen verkade rinna ut i sanden, och det stod successivt alltmer klart att östgasprojektet verkade komma att landa i Uppsala län. Frågan om utvinning av grus och noduler verkade lika avlägsen som tidigare. Det enda konkreta var ett visst intresse för Gävlebukten i den nya vindkraftsutredningen som presenterades ungefär samtidigt (SOU 1988: 32).

Utredningar kostar, och en lärdom är att det krävs konkreta projekt för att väcka det politiska planeringsintresset.

Kvar finns nu en blygsam markering av ett visst intresse för vindkraft i ÖPL-90. Det avser vindkraftsetablering till havs; intet sägs om reservation av mark etc på land.

Gästhamnar och småbåtsled.

När projektgruppen tillsattes fanns redan bearbetade idéer om en småbåtsled längs kusten. 1985 hade frågan behandlats i Söderhamns kommun, närmaste kommungranne norr om Gävle. Vidare fanns en kustguide från 1970-talet, visserligen framtagen av länsstyrelsen i Västernorrlands län, men detta till trots omfattande hela kuststräckan ner till Gävle.

Redan från början var gruppen överens om att också regionala frågeställningar borde ingå i projektet.

Inventeringsarbetet i Hamrångeområdet hade visat på synnerligen värdefulla och dåligt utnyttjade rekreativvärden längs kusten, och Kustguiden visade tydligt på bristen på gästhamnar.

Tillsammans med båtklubbarna, fritidskontoret och Furuviiksparken gjorde gruppen ett förslag till småbåtsled, samt ett väl genomarbetat förslag till gästhamn i Furuvik.

Stadsarkitektkontoret lät rita och beskriva ett förslag till gästhamnar och leder som inomskärs anknöt till den norrifrån kommande leden

Förslaget redovisades för byggnadsnämnden och programgruppen, och kommunstyrelsen hänvisade ärendet till att behandlas i fritidsnämndens budget.

Som en konsekvens av diskussionen om kustens attraktionsvärde genomförde projektet parallellt i samarbete med Kryssarklubben och länsstyrelsens naturvårdsenhet ensmärkning och markering av några inseglingsleder för fritidsbåtar.

I projektets slutrapport, Underlag till översiktsplan för Gävle kommun, finns småbåtsleden med som en etablerad företeelse: "I området ingår delar av den småbåtsled som omfattar hela kuststräckan. Utprickning bör ske på sträckan utanför Limön och Orarna".

Vi har tagit med exemplet med gästhamnar och småbåtsled som kontrast till off- shoreexemplet. I detta fall blev det ett påtagligt, konkret resultat.

Varför denna skillnad?

Vår uppfattning är att samarbetet med etablerade fritidsorganisationer kring några handfasta projekt gjorde att intentionerna gick att genomföra utan några större problem.

Man skulle ju kunna tycka att beredskap inför storskalig energiutvinning till havs som ett viktigt bidrag till landets prekära energiframtid vore något som skulle engagera alla och envar.

Men så blev inte fallet. Det gripbara ärendet, där externa organisationer grep in och gjorde saken till sin egen, gick i stället så mycket lättare att driva igenom.

Parkinsons cykelställssyndrom?

b) Kustfrågor i Örnsköldsvik

Till skillnad från Gävle betyder kusten oerhört mycket för Ö-viks näringsliv och samhällsbildning. Kustområdet öster om E 4 är kommunens tätbefolkade och expansiva del. Här finns centralorterna, men här finns också de stora massaindustrierna i Husum och Domsjö. Timmertransporter längs kusten och timmerlagring i vatten, liksom utskeppningen av de färdiga produkterna via de djupa farlederna har idealiska förutsättningar i närheten av Ö-vik. De djupa vattnen, med ofta god vattenomsättning, gör att kusten också har nästan (för Sverige) unika förutsättningar för vattenbruk, dvs i detta fall kassodling av laxfiskar.

Kusten har många åar och mindre vattendrag, som inte i någon större omfattning berörts av vattenkraftsutbyggnad. Här finns unika reproduktionsmöjligheter för ekonomiskt värdefull fisk som havsöring och kustharr.

En förbättrad vattenkvalitet i några fjärdar och undanröjande av vandringshinder skulle ge Ö-vik möjligheter att lanseras som "Norrlands Mörrum "!

Hela kusten har i princip rätt goda förutsättningar för närrekreation för kommnens egna invånare - båtsport, fiske, bad.

Höga Kusten med sin storslagna natur, nationalparken Skuleskogen och fiskelägena erbjuder stora värden för turister.

Men, som kustplanen också uttrycker det: "...de olika intressena kommer dock delvis i konflikt med varandra, och planeringen blir en balansgång mellan olika intressen".

Låt oss i det följande se på några av de frågor som behandlats i kustplaneringen i Ö-vik.

1 Generella frågor.

Det största utrymmet i kustplanen ägnas åt de sk allmänna intressena enligt NRL. Dit hör frågor om boende och arbetsplatser, fritidsbebyggelse, yrkesfiske och vattenbruk, om natur, kultur och friluftsliv, samt frågor om industrier. Det finns anledning att något mera ingående redovisa några av dessa, då de är av principiellt intresse som "konfliktproducerande".

Permanentboendet i kustområdet sker ju i hög grad i de sk. satsningsorterna av typ Husum och Köpmanholmen - Bjästa (den förra har ca. 2 600 inv., de senare tillsammans 4000 invånare).

Antalet permanentboende i kustbandets glesbygd är ca 1700. Kommunen planerar förstås för en fortsatt utbyggnad i satsningsorterna, men hur skall man planera för glesbygden? Ett politiskt intresse finns för den "utsatta minoriteten" skärgårdsbefolkningen, men i övrigt planeras inte för en expansion i glesbygden. Frågan behandlas i ÖPL-90, man talar om "prövning - utifrån generella riktlinjer - som kommer att preciseras".

Men: "För att stödja skärgårdsbefolkningen avser kommunen att lyhört verka för att bevara och förstärka kustområdets infrastruktur och samhällsservice. Man vill också stötta befintliga dagligvarubutiker, och tillåta permanentus i fiskehamnarna."

Som en konsekvens av ovanstående uttalande står man nu inför problemet att försöka stödja servicen i Ulvöhamn (skolan, butiken), men också tillåta nybyggnad och ombyggnader för att behålla underlaget i detta lilla samhälle på en rimlig nivå. Hur långt är övriga kommunmedborgare villiga att ställa upp med skattemedel för att säkerställa överlevnaden i en miljö som är kultur- och naturmässigt välkänd, och som är en viktig replipunkt för båtlivet vid Höga Kusten?

Detta är ett bra exempel på kustproblematik - kopplingen mellan verksamheter inom tätorterna, i skärgården och i kustvattnen är uppenbara.

Fritidsbebyggelsen är starkt koncentrerad till strandnära områden nära centralorten, och till vikar och uddar i havsbandet. Detta är också de områden som från friluftslivets synpunkt är mest attraktiva. Särskilt den äldre bebyggelsen ligger här på stora värdefulla strandområden. I dag finns i kustområdet ca. 2500 fritidshus, och årligen tillkommer ca 20 stycken.

En framtida utökning av fritidsbebyggelsen, och en redan idag klar konfliktrelation med friluftsliv och naturvård, ställer krav på kustplanen. Kommunen vill å ena sidan gärna tillåta nybebyggelse, eftersom detta är en av attraktionerna med att bo i Örnsköldsvik - rekreation, fritid, båtliv är viktiga inslag, när industrierna lockar arbetskraft till sig.

Men kommunen har ändå intagit en bestämd attityd - tidigare oexploaterade områden i kustbandet skall bevaras obebyggda. Komplettering av befintlig bebyggelse kan vara lämplig. Tre större områden har avgränsats som lämpliga för fortsatt utbyggnad av fritidshus. Inom dessa områden skall bebyggelsen underordnas rörligt friluftsliv, natur- och kulturminnesvård samt jordbruk. Vattnet i vissa större fjärdar har dålig omsättning, och därmed dålig vattenkvalitet, ex. Risöfjärden. Dessa vikar är därmed också särskilt känsliga för övergödning, och avloppsfrågorna blir mycket viktiga vid bygglovsprövningar.

I några fall har etablering av fiskodlingar kommit i konflikt med "fritidsfolket" i stugorna längs närliggande stränder, men, som berörs i ett senare sammanhang, har det oftast visat sig handla om övergående konflikter.

Ekologiskt känsliga områden " skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön"(NRL kap 2,§3). I Ö-viks kustområde har följande områden utpekats som ekologiskt känsliga:

- alla grunda näringsrika vattenområden och vissa skär och småöar är väsentliga för känsliga fågelarter,
- flodmynningarna har ekologiskt labila system, och är väsentliga för sötvattenlekande havsfisk,
- Nolaskogsfjordarna är genom sin dåliga vattenomsättning speciellt känsliga. Utsläpp av giftiga eller gödande ämnen kan utadera betingelserna för liv i vattnet,
- Ulvödjupet - Norrlandskustens största djuphåla - är känsligt, då de djupa vattenmassorna inte berörs av strömmar och vindar. Belastning med gifter eller organiskt material kan medföra att perioderna med syrefritt bottenvatten ökar. Syretillgång är ju en förutsättning för existensen av plankton och smådjur.

- Vattenområdena utanför Husum och Örnköldsvik - Domsjö har under lång tid drabbats av utsläpp från massa- och kemisk industri. Utsläpp av giftiga, gödande eller försurande ämnen kan slå ut livsbetingelserna för fisk ännu mer, och oförsiktiga ingrepp kan frigöra ämnen i bottensedimenten som kan orsaka skada eller sätta igång en ogynnsam händelseutveckling.

Av de ovan nämnda känsliga naturområdena är det främst älvmyningarna och kustvattnen utanför Husum och Domsjö som förorsakar planeringsproblem.

Som vi återkommer till är kommunens beroende av en stor, kustlokaliserad industri en känslig planeringsfråga. Det är ju ingen tillfällighet att en massaindustri placerar sig vid en älvmyning (tillgång på sötvatten), och den lär inte flytta på sig. Läget kan inte påverkas, alltså måste man påverka utsläppet av miljöstörande ämnen. Det blir en grannliga uppgift att balansera mellan miljöskydd och sysselsättning - men mera om detta längre fram.

Yrkesfiske och vattenbruk berörs även de av NRL, kap 2, §5. Fisket har tidigare utgjort en viktig del av kustbefolkningens försörjning. Fiskelägenas och de enstaka bosättningarnas stora antal vid kusten, ger här en god bild av fiskets tidigare betydelse. Genom fiskets avtagande lönsamhet, kombinerat med industrins arbetskraftsbehov under 1950- och 60- talen, har fiskarkåren starkt reducerats. Endast Trysunda är idag ett aktivt fiskeläge med yrkesfiskare, men vissa förhoppningar finns om nyetableringar i Ulvöhamn och Köpmanholmen. I dag finns endast ett dussin licensierade yrkesfiskare i kommunen.

Möjligheterna att etablera sig och överleva som yrkesfiskare år 1990 kan synas vara ett kommunöverordnat samhällsproblem - är det viktigt för svenskar att kunna äta färsk fisk, måste storsamhället se till att yrkesfisket fungerar, t.ex. via subventioner. Men för fiskarna i Ö-viks skärgård ligger problemet på en mera konkret nivå:

För vintersjöfarten bryts normalt varje vinter en farled inomskärs på grund av isförhålladerna utanför öarna. Detta försvårar isfisket för såväl yrkes- som fritidsfiskare. Enligt sjöfartsverket är isbrytning i den aktuella farleden helt nödvändig för fortsatt vintersjöfart i området. Detta anses vara ett överordnat samhällsintresse.

En sätt att tekniskt lösa konflikten vore att använda mini-svävare, men för detta krävs speciella tillstånd. Med tanke på bullerstörningar är kommunen restriktiv vid tillståndsgivning, speciellt för fritidsändamål, men kan tänka sig att tillåta yrkesfiskare och öbefolkning att köra svävare om annan kommunikation saknas.

Vattenbruket etablerade sig som en ny näring, först vid Höga Kustendelen av kommunen under tidigt 1980-tal. I dag produceras lax och regn-

båge för konsumtion, men andra arter kan bli aktuella att odla i framtiden. I slutet av år 1989 fanns endast fem tillståndsgivna anläggningar i bruk vid kusten. Detta anses vara betydligt färre än de naturliga förutsättningarna skulle medge i de djupa och allmänt sett fina vattnen inom kommunens kustområde. Situationen i dag är dock inte helt tillfredsställande, då, förutom något ansträngda relationer till fritidshusägarna, även massa-industrin har synpunkter på etableringen av fiskodling i havet.

Vid samråd har MoDo framfört att vattenbruk inte bör etableras i vikar och fjärdar öster om Ö-vik och upp längs kusten till Husum. Detta för att inte komma i konflikt med massafabrikernas utsläpp eller med virkes-transporter på vatten och virkeslagring i vatten (Se kartan på nästa sida) Sammantaget om fiske och vattenbruk kan följande sägas:

✎ Kommunen anser att fiske och vattenbruk är viktiga näringar för att bibehålla en levande skärgård.

✎ Konflikter mellan kassodlare och industrin är ändå måttliga, och generella förbud för vissa områden bör inte tillämpas.

✎ Kassodlingar bör lokaliseras där väg och möjligheter till bebyggelse finns, eftersom odligen kräver daglig tillsyn samt byggnader för slakt, beredning, förpackning mm.

Vi vill hävda att planering för kassodling av laxfisk är en typisk kustplaneringsfråga, och att en genomgång av denna problematik för alla kustkommuner längs Norrlandskusten bör rekommenderas, då den är en utpräglad kommun- och länsgränsöverskridande planeringsfråga.

Låt oss även avslutningsvis ta med några av de punkter som kommunens arbetsgrupper anser viktiga: att beakta:

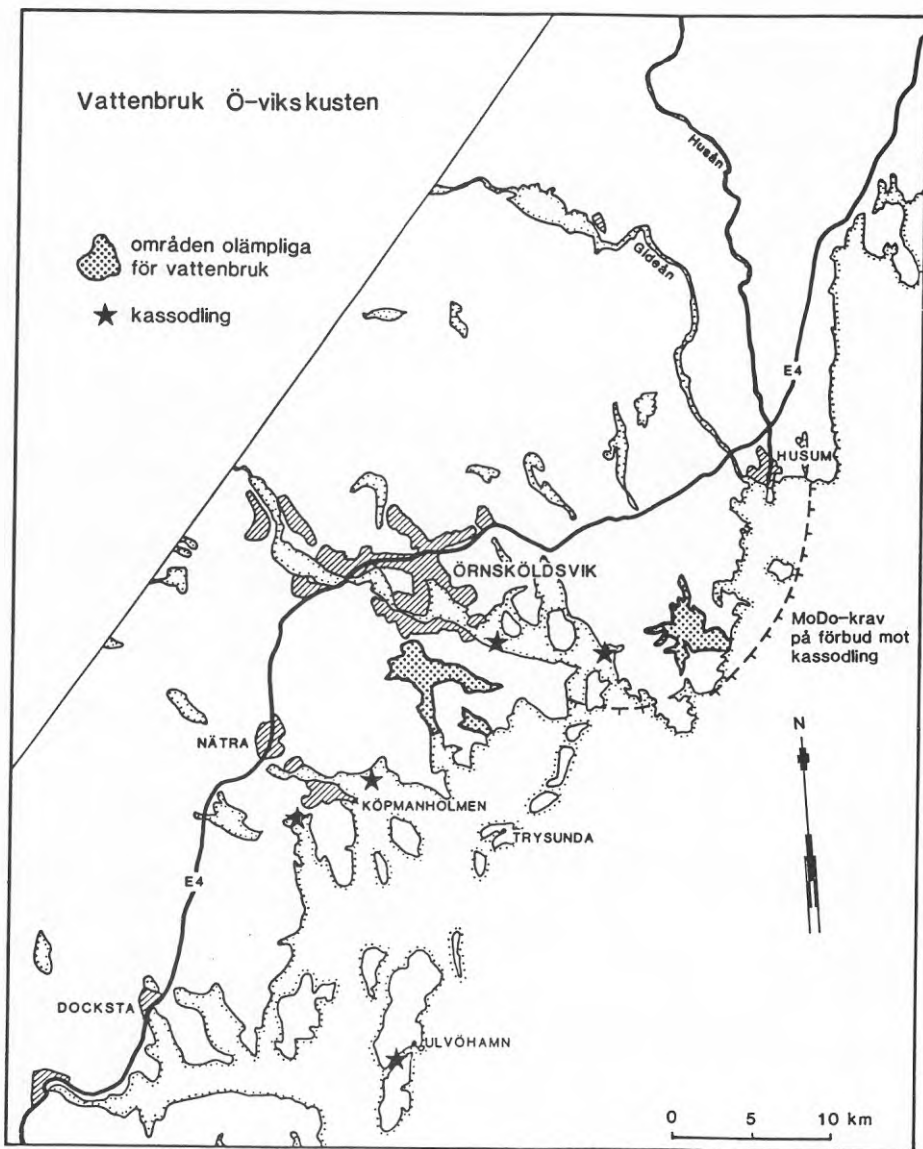
✎ "vi behöver bättre kunskaper om havets miljö och resurser".

✎ mera systematiska provtagningar i havet, även utanför massaindustrins närområden.

✎ hur labila bedöms de ekologiskt känsliga områdena vara? Hur fungerar vattendjurlivets barnkammare vid Höga Kusten?

hur stor är smittorisken för den vilda fisken från sjukdomar i vattenbruken?

om turismen skall utgöra en del av basen för skärgårdens överlevnad, vilka blir då konsekvenserna? Vilka åtgärder krävs för att utveckla turismen?



Förslagen till åtgärder belyser åter den, som vi menar, fundamentala attityden till vad som behövs vid kustplanering.

Fastän man framlägger en fördjupad översiktsplan för kustområdet, domineras de olösta problemen helt av frågor kring vattenmiljön och bristen på ekologisk kunskap. Detta kan tolkas på två sätt: antingen så har man ingen brist på kunskap om andra kustproblem, vilka de än må vara, eller så har arbetet med miljöbeskrivningen kommit att starkt dominera diskussionen.

2 Fallstudier

För att belysa några av de planeringsproblem som varit, och delvis ännu är, aktuella, väljer vi "ärendet" med den stora kassodlingen vid Köpmanholmen och relationen mellan MoDo:s verksamhet och kommunens miljövårdsambitioner.

Den stora kassodlingen

Svenska Energimaskiner (SEMA) lämnade i slutet av oktober 1986 in en ansökan om tillstånd att anlägga och driva en kassodling i Nätrafjärden. Ansökan avsåg en produktion på 800 ton per år. Anläggningen skulle byggas ut i etapper, och skulle tämligen snart omfatta 45 kassar, täckande en yta på 9000 kvm. Sökanden ansåg att verksamheten skulle kunna bedrivas utan negativa effekter för vattenmiljön. Vattendjupet på platsen överstiger 15 meter, botten består av sand och grus, och vattnet bedöms ha en god omsättning. Laxodlingen beräknades ge ett 30-tal arbetstillfällen.

Ö-viks kommun, som fått ärendet för yttrande, tillstyrkte i mars 1987 odlingen med vissa förbehåll.

Länsstyrelsen gav därefter tillstånd. Man konstaterar att vatten- och botendynamiska undersökningar utförts, men man förutser att Naturvårdsverket kommer att motsätta sig odlingen, då man där befarar negativ påverkan på vattenmiljön i ett planerat marint reservat vid Trysunda - Ulvöarna. Länsstyrelsen uppställde som villkor att fosforutsläppet inte fick överstiga 3 ton per år, vilket förutsätter rening vid en produktion större än 300 ton fisk per år.

Länsstyrelsen beslut om tillstånd överklagades mycket riktigt av Naturvårdsverket, dels av allmän omtanke om vattenmiljön, dels med anledning av det marina reservatet. Verket ansåg skyddsvärdet för reservatet främst består i att det är det nordligaste väl fungerande ekosystemet med arter från salt havsmiljö.

I avvaktan på regeringens prövning av besvären, ansökte SEMA om, och erhöll, tillfälligt tillstånd för kassodling upp till 100 ton fram till utgången av november -87. Fiskenämnaden i Västernorrland hade yttrat sig mycket positivt i ärendet, och bl.a. hänvisat till behovet av praktikplatser för gymnasieutbildning i vattenbruk, samt poängterat att ett stort företag

kunde ge resurser för marknadsföring och produktutveckling som skulle gynna de övriga kassodlarna i länet.

Angående det planerade reservatet ansåg nämnden att:

"...marina reservat för dels Köpmanholmen med närliggande vatten, dels även ute till havs, får inte förhindra den påbörjade utvecklingen av laxodling i länet, och därmed landets lämpligaste område för denna verksamhet" .-

"Vid redan etablerade fiskodlingar i länet har inte några negativa effekter på fisket kunnat noteras. Bottenhavet är dessutom ett fosfatfattigt havsområde. Det kan därmed ifrågasättas om inte den aktuella mängden fosfor har positiv effekt på fiskproduktionen i området".

Här bör vi skjuta in ett avsnitt om vattenkvalitet i kustmiljön. För att kunna bedöma ett kustområdes lämplighet för miljöstörande verksamhet är kunskapen om vattnets utbytestid och andelen ackumulationsbottnar väsentlig. Det var huvudsakligen om detta kustzonprojektet handlade.

Ett gott vattenutbyte eller en kort utbytestid innebär att tillförda föroreningar snabbt späds ut och sprids med vattenmassorna över stora områden. Följden blir en svag påverkan både i när- och fjärrområden från utsläppet räknat. Omvänt innebär ett dåligt utbyte att föroreningarna under en lång tid stannar kvar i närområdet, och där kan ge upphov till en stark påverkan, medan påverkan i fjärrområdet blir liten. På ackumulationsbottnarna samlas föroreningarna.

För kassodling av fisk bör man välja en plats som har ett gott vattenutbyte, och som saknar ackumulationsbottnar. I annat fall finns det risk för en alltför stor belastning av närområdet och därmed risk för syrebrist i bottenvattnet (vilket kan påverka kassodlingen). För miljögifter gäller ofta det omvända. Det kan vara direkt önskvärt att förhindra spridning och därmed påverkan också i fjärrområdet. Det är alltid svårt att bedöma lämplig lokalisering för olika verksamheter - man måste beakta både miljöförhållanden i öppna havet och det totala biologiska värdet av kustområdet i fråga.

I sina inlagor till regeringen i ärendet är såväl länsstyrelse som kommun således mycket positiva till etableringen av en stor kassodling. Man konstaterar att, förutom andra positiva effekter, så är verksamheten från sysselsättningssynpunkt viktig, och prioriterad av flera instanser. Kommunen anser inte att kassodlingen skulle omöjliggöra planerna på ett marint reservat, och man hävdar dessutom att man inte tidigare informerats om planerna på ett reservat. Man betonar också kraftigt sysselsättningen i det nedläggningsdrabbade samhället Köpmanholmen.

Den 26 november 1987 tar Miljö- och energidepartementet beslut i ärendet, och ger SEMA tillstånd att i anläggningen producera 400 ton fisk per år under en femårig provotid. Tillståndet är förenat med vissa villkor: - föroreningsbelastningen får som riktvärde inte överstiga 3 ton fosfor per år, och odlingens inverkan på vattenmiljön skall fortlöpande kontrolleras

enligt ett särskilt program. Länsstyrelsen skall meddela villkor i fråga om foderanvändning och utfodringsrutiner (det är fråga om sk. miljöfoder med låg fosforhalt, hög foderkonvertering och högt energivärde).

Av ärendets gång tills vidare kan man dra vissa slutsatser:

Sysselsättningsaspekten har varit politiskt dominerande. Att kommunen inte tidigt informerats om det planerade marina reservatet kan ha haft en viss betydelse - hade reservatet varit mera konkret, hade naturvården haft en prioriterad ställning i vattenmiljöfrågan.

Inte heller i dag har reservatet realiserats eller konkretiserats via marina undersökningar. Som jämförelse kan nämnas att en planerad kassodling i Öddöfjorden vid Strömstad för 450 årston har fått nej av både länsstyrelse och regering, eftersom odlingen skulle ligga inne i ett planerat marint reservat i Tjärnöarkipelagen. Där har man redan nu mera vattenföreningar än vid Höga Kusten och Köpmanholmen.

Man får intrycket att Naturvårdsverket gett upp i SEMA-frågan. Är det verkligen så?

"Vi anser det felaktigt att väga in sysselsättningen när det gäller ett av Sveriges sju värdefullaste områden. Nu aktualiserar vi inte frågan om att göra detta till marint reservat" - säger en byråchef på Naturvårdsverket i januari 1988.

Ett annat intressant faktum är att man i ärendet använder sig av principen om att utnyttja ett icke använt belastningutrymme vad gäller havsmiljön. Så här säger regeringsbeslutet i ärendet:

"En minskning av närsalttillförseln har skett sedan sulfatfabriken i Köpmanholmen togs ur drift år 1982. Vidare kommer, enligt uppgift från Örnsköldsviks kommun, det kommunala avloppsreningsverket i Köpmanholmen att byggas ut med kemisk fällning. Kommunen avser också att vidta åtgärder för att minska läckage och bräddning från ledningsnätet och reningsverket. Genom dessa åtgärder beräknas bl.a. fosforutsläppet minskas med upp till 5 ton per år."

Detta kan tolkas så, att man argumenterar på följande sätt: En ny belastning på 3 ton per år är ju ändå mindre än de 5 ton som försvunnit, så nog kan väl miljön klara av det, så besvärligt som det var tidigare ...?

Husumfabriken och kustvattenmiljön.

Inom Ö-viks kustområde är MoDo:s massaindustrier i Husum och Domsjö de dominerande vattenmiljöpåverkarna. Man har problemet med döda bottnar och med påverkan via utsläpp av fosfor och klorerat organiskt material. Låt oss helt kort beröra dessa förhållanden, med inriktning mot Husum och den norra kustdelen.

Husums sulfatfabrik är Europas största i sitt slag. Utsläppen i luft och vatten, räknat som ton per dygn, är betydligt större än vid någon annan anläggning i Västernorrlands län. När industrin under år 1988 "förhand-

lade" med koncessionsnämnden för miljöskydd om att få utöka sin produktion, aktualiserades den stora miljöpåverkan industrin har.

Ansökan gällde ökad produktion av helblekt sulfatmassa till en volym av 690 000 ton/år, och av finpapper till 700 000 ton/år. Med bolagets (MoDo) förslag till villkor för utsläppen i vatten skulle recipienten (=kustvattnen) komma att tillföras ungefär följande mängder, räknat efter 340 produktionsdygn/år:

Tot -P	50	ton/år
BOD	13.000	"-
COD	51.000	"-
Susp 70	4.000	"-
TOCL	1.300	"-

Dessa utsläppsmängder fordrar några kommentarer:

Det totala utsläppet av fosfor från industrier i Västernorrland är 129 ton, medan fiskodlingar totalt står för 2 ton. Sammanlagda utsläppet i länets kustvatten är c.a 740 ton/år.

Organiska ämnen kräver vid sin förmultning syre. När man vill undersöka hur stora mängder fibrer och organiska ämnen som släpps ut analyserar man biologisk syreförbrukning, BOD, eller kemisk syreförbrukning, COD.

Husums utsläpp av sammanlagt 64.000 ton syreförbrukande ämnen utgör mer än 50 % av det totala utsläppet till länets kustvatten (den andra delen utgörs till största delen av utsläpp från MoDo-Domsjö invid Ö-vik!). Även utsläppet av suspenderade ämnen är mycket högt.

Klorerat organiskt material (TOCL) räknas som miljögift. Utsläpp av c:a 2 kg per ton massa ger 1.300 ton från Husum, vilket är en betydande del av allt utsläpp till Bottenhavet från svenska skogsindustrier (totalt c:a 8.000 ton/år).

Sammantaget kan man klart konstatera att massaindustrin vid Husum är en allvarlig föroreningskälla, även om industrin försöker nedbringa sina utsläpp. Djurlivet på botten utanför är starkt påverkat, antalet bottendjur är lågt, och det finns helt "döda" bottnar inom områden med hög förekomst av cellulosa-fibrer.

Döda bottnar uppkommer därför att fibrernas förmultning kräver syre, och djuren på botten dör av syrebrist. Saknas syre bildas svavelväte, ett gift för allt liv i vattnet.

Sedan nedläggningen av massafabriken i Köpmanholmen 1982 har bott-narna närmast den tidigare utsläppspunkten börjat återhämta sig. Djup-hålorna är dock fortfarande tydligt påverkade. Återhämtningen tar såle-des lång tid.

Men massaindustrierna, och då speciellt Husum- kombinatet i detta fall, har även en annan del av sin verksamhet utsatt för intresse från kom-

munplanerarnas sida. Stora mängder virke fraktas på vatten till massa-fabriken. Enligt MoDo havsbogseras (1989) c:a 600.000 ton virke /år, men omfattningen kommer att minska till c:a 400.000 ton. För att klara havsbogseringen utnyttjas relativt stora vattenområden för magasinering och som nödhamnar. Längs Ö-vikskusten har 9 vikar och fjärdar använts som magasin, och 5 andra som nödhamn.

Virke som kommer med lastbåt måste normalt flottläggas, och 1989 flottlades c:a 250.000 ton virke/år i Ö-viksfjärden. MoDo planerade då att flottläggningen totalt i kommunen inom en femårs-period skulle två- till tredubblas. Virkeshantering på vatten har inte varit föremål för någon form av tillståndsprövning. En ny miljöskyddsförordning har dock trätt i kraft från 1 juli 1989, och nu krävs tillstånd för lagring av virke i vatten för större kvantiteter än 5.000 kubikmeter.

I koncessionsnämndens beslut (1988-12-30) angående utbyggnaden vid Husum-fabriken, står att "...bolaget skall i samråd med länsstyrelse och miljö- och hälsoskyddsnämnden - fastställa områden för och omfattningen av virkeslagring i vatten".

I första hand utnyttjas närområdet kring Husumfabriken (och Fanbyviken några km längre österut) - så var det under hela år 1988. Mängden havslagrat virke har visserligen halverats jämfört med år 1982, men för vinterbehovet i massafabriken behövs ett lager om minst 200.000 kubikmeter av vardera löv- och barrmassaved. Industrin måste således erhålla tillstånd för att lagra denna stora mängd.

Under våren 1989 tog miljökontoret syreprover i Risöfjärden, den stora och skyddade vik söder om Husum, som tidigare använts för virkeslagring. Proven visade på syrebrist, och på denna grund avlogs en ansökan om etablering av en kassodling i fjärden. Länsstyrelsen konstaterar också att inom Risöfjärdens område bör ingen virkeslagring tillåtas. För Husum och Fanbyviken skall MoDo senast 1 juli 1990 ha inkommit med "...uppgifter som behövs för att tillåtligheten av verksamheten skall kunna bedömas...

Intill dess att frågan slutligt avgjorts kan lagring ske i "Husum" och Fanbyviken med maximalt 495.000 kubikmeter resp. 330.000 kubikmeter" (beslut 1989-11-15).

Virkeshantering på vatten påverkar givetvis miljön i vattnet och på stränderna. Organiskt material, bark mm, bidrar till de syrekonsumerande bidragen från massaindustrins utsläpp. Stockar som sliter sig åstadkommer fysiska skador på fastigheter och båtar. Men, som kustområdesplanen påpekar, å andra sidan är det sannolikt stora företags- och samhällsekonomiska vinster förknippade med att virkestransporten sker på vatten.

Situationen våren 1990 är den, att MoDo har stora lagringsproblem, och bl.a. lägger upp omfattande virkeslager på land, t.ex. vid E 4 väster om Husum.

Men ytterligare en konflikt ligger "på planerarens bord". Virkeslagring, som timmerbuntar eller lösflottat virke, i Husumviken hindrar eller stör fiskvandringen upp i Gideälven. Industrin tar också sitt sötvatten-/processvatten ur älven, vilket även det stör fiskvandringen. Detta är en fråga som är svår att komma till rätta med!

Vi menar att Husum-fallet kan tjäna som en god studie i hur kustrelaterade verksamheter berör såväl vatten som land. Att man från kommunens sida måste gå relativt varsamt fram gör inte "fallet" mindre intressant. MoDo är den största arbetsgivaren i kommunen och har därmed ett odiskutabelt ekonomiskt och politiskt inflytande på verksamheten - och på planeringen?!

c) Särskilda metodstudier

Som diskuterats i annat sammanhang har vattenmiljöfrågorna varit speciellt angelägna att belysa i försöksverksamheten. God vattenkvalitet har starka samband med ekonomisk verksamhet i kustområdet, och de miljöbeskrivningar som utarbetats har speciellt inriktats mot kustvattenmiljön. Hur föroreningar från t.ex skogsindustrier och vattenbruksanläggningar sprider sig är starkt beroende av vattenutbyte och vattenförhållanden längs kusten.

Det beslöts på ett tidigt stadium att genom "nya" metoder försöka komma åt dessa parametrar. De metoder som använts är den s.k. kustzonmetodiken och marin fjärranalys.

1. Tillämpad fjärranalys

Ett intressant inslag i försöksverksamheten i Gävle har varit ett delprojekt som sökt utvärdera användbarheten av satellitdata som bakgrundsmaterial för den fysiska planeringen. För framtagning och bearbetning av satellitbildmaterial har Miljökontrolllaboratoriet i Uppsala, under ledning av doc. Tommy Lindell svarat. Rymdbolaget har levererat satellitdata.

Ursprungligen var ambitionen att också inkludera ett system för geografisk informationsbehandling (GIS) i planeringsprocessen.

Utgångsprocessen var denna: Satellitkartering och digital bildbearbetning borde kunna utvecklas till värdefulla hjälpmedel vid planeringen av kust- och havsområdenas planering och utnyttjande.

Tyngdpunkten låg på metodutveckling; erfarenheterna förväntades ge ett mer användaranpassat fjärranalysmaterial.

Fjärranalysprojektet är avrapporterat separat i en delrapport från länsstyrelsen i Gävleborgs län: Gävle kustvatten. Användning av fjärranalys i fysisk planering, 1988.

I studien har främst data från den amerikanska jordresurssatelliten Landsat med sensorssystemen MSS och TM använts. MSS har en geometrisk upplösning på c:a 80 m och 4 spektralband. TM - sensorn har 7 spektralband och en geometrisk upplösning på 30 m.

Den fransk - svenska satelliten SPOT som har högre upplösning - 10/20 m - skulle också ha använts, men data därifrån kunde inte levereras i tid.

MSS - data kan användas för utvärdering av koncentration av suspenderat material i havet. Med hjälp av TM -sensorns termiska kanal kunde ytvattentemperaturen beräknas. TM kan också användas för utvärdering av grumlighet och suspenderat material efter kalibrering mot fältvärden.

Data presenterades för projektgruppen i form av färgbilder, vilka sedan användes som underlag för miljöbeskrivningar, planeringsöverväganden och diskussionsunderlag.

Följande typer av bilder producerades:

1. Kartor över grumlighet, siktdjup, och suspenderat material.
2. Kartor över ytvattentemperatur.
3. Bedömningar av vattenutbyte och morfometri.
4. Kartor över markanvändning närmast kusten.
5. Kombinationer av satellitdata och digitaliserade planeringsvariabler.
6. GIS - produkter i planeringen.

Positiva erfarenheter av arbetet är fr.a. dessa:

1 Det räcker ofta med endast en bild över ett område för att beskriva de regionala skillnaderna i vattenkvalitet.

2 Kartor över temperaturförhållanden är värdefulla. Dels ges naturligtvis en bild över den allmänna temperatursituationen, men också av varmvattenutsläpp, uppvällningszoner och av spridningsplymer utanför vattendragens mynningsområden.

4 Satellitperspektivet ger möjlighet till genuin kustinformation; kombinationen med data över lägesbestämd markanvändning och fysisk/ hydrologiska variabler ger stora mängder relevanta data. Tidsserier blir möjliga till överkomligt pris, och därmed också en bild av den storskaliga dynamiken i området.

4 Det finns påtagliga möjligheter att göra skattningar av såväl vattenutbyte som bottenodynamik.

Negativa erfarenheter är huvudsakligen av teknisk natur; så kunde t.ex. inte EBBA -GIS, alltså en teknik som möjliggör analyser och bred kustanalys enl tredje punkten ovan, provas fullt ut. Kartering av igenväxning av vikar och botten djupskartering gav inte förväntat resultat.

Erfarenheterna i Gävle visade sammanfattningsvis att satellit-scenen kan/bör utnyttjas i följande sammanhang:

1. En fotolikhande färgbild över hela kommunen.
2. Kartor över relativ grumlighet och suspenderat material.
3. Karta över temperaturförhållanden.
4. Klassning av vegetation.
5. Markanvändningskartor.
6. Kartering av nya vägar, fr.a. skogsbilvägar.
7. Sjö- och ö- databas, med information om sjöar och öar.
8. Bedömning av vattenutbyte.

2. Kustzonmetodiken

Under försöksplaneringen har den s.k. marina kustzonmetodiken prövats i både Gävle och Örnsköldsviks kommuner.

Metoden, som finns beskriven i SNV PM 1905 (Håkanson - Kulinski - Kvarnäs, (1984) och SNV PM 1987 (Håkanson - Rosenberg, 1985), framtoogs inom SNV -projektet "Den marina kustzonen", och inriktar sig på att genom beskrivning av vattendynamik och bottenodynamik, d.v.s. vattenutbyte och bottenförhållanden, belysa hur föroreningar sprids i kustvatten.

Enbart med vissa kustmorfometriska nyckelparametrar - topografisk öppenhet och medellutning - kan man uppskatta de bottenodynamiska förhållandena i ett givet kustområde. Metodiken ger en uppskattning av arealen ackumulationsbottnar, vilket är viktigt om man vill ha reda på om kusten kan fungera som sedimentfälla och "reningsverk" för de föroreningar som når vattnet på olika sätt.

Ö-vikskusten har studerats inom 14 delområden, där vattenutbytestider och botten-dynamiska förhållanden karterats. Materialet avsågs användas vid beräkning av kustens biologiska värde, samt av miljöpåverkan i samband med fiskodling, och skulle inarbetas i översiktsplanens miljöbeskrivning.

Erfarenheterna från användningen av metoden är inte enbart positiva. Metoden har ett pedagogiskt värde, anser kommunen, då man tvingats att diskutera omloppstider och bottenförhållanden, men den är för teoretisk och omständig för att vara praktiskt tillämpbar. Hänsyn till strömmar tas heller inte. "En erfaren miljövårdare på kommun eller länsstyrelse kan med utgångspunkt från sjökort och teorierna bakom metoden göra motsvarande bedömningar utan några beräkningar" (PM om utvärdering av DSH:s försöksverksamhet, 1989-08-21).

Norra delen av Gävle kommuns kustområde, Hamrångedelen, studerades inom 10 delområden, där 12 variabler (i Ö-vik 13 st), användes. Även här påpekas att då kustområdet blir istäckt, blir vattenomsättningen avsevärt lägre (än den beräknade), men den är inte känd. Metoden har således vissa begränsningar, anser man i Gävle, och den är framför allt inte lämplig i skärgårdsområden.

För övriga delar av kommunens kust bedömdes därför att vattenomsättningen kunde skattas enbart utifrån sjökort och satellitbilder (se punkt 1 ovan). Förekomsten av ackumulationsbottnar bedömdes översiktligt från sjökort.

Sammanfattningsvis kan följande sägas om "kustzonmetodikerna":

1 Metoden är svår att tillämpa i skärgårdsområden, och det är i praktiken omöjligt att uttrycka resultatet i kartform. Därmed anser vi att en viktig komponent i översiktlig planering, den visuella presentationen, inte kan utnyttjas i detta sammanhang. Den har dock ett pedagogiskt värde för fackfolk och planerare. Den vanlige kommunmedborgaren kan däremot inte uppskatta metoden.

2 Metoden är relativt billig i tillämpning, och snabb - en kommuns kustvatten kan karteras på c:a två veckor. Om digitala sjökort finns, kan arbetet klaras av på några dagar.

3 Metoden har sina klara begränsningar längs Norrlandskusten, där isförhållanden och strömmar komplicerar bilden.

Å Om en mer detaljerad information om de bottendynamiska förhållandena är viktig, måste fältmässiga metoder användas. Sådana har prövats och dokumenterats, se t.ex. Edlund - Kemi (1986), i ett kustområde söder om Umeå.

Å Metodiken har inte utvecklats till det enkla instrument för kust(vatten)planering som var tänkt från början. Men den har belyst samband i den marina miljön, och den har bidragit till en dialog mellan samhällsplanerare och naturvetare om kustzonsproblematik.

d) Metodiskt nya grepp

Ett viktigt syfte med PBL är att förbättra medborgarinflytandet, står det att läsa i Planverkets skrift Boken om översiktsplan, 1987. "En viktig förutsättning för detta är ett öppet beslutssystem. Då blir beslutsprocessen tydlig och möjligheterna att påverka ökar. Avsikten är att genom information och debatt få fram ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt till de beslutande politiska organen. Den översiktliga planeringen ger möjligheter till påverkan i tidiga skeden innan lösningar finns."

Samråd är den formella termen för det intensifierade medborgarinflytande på planeringen som lagstiftaren eftersträvar.

I PBL 4:4 står att läsa: " Samrådet syftar till ett utbyte av information och synpunkter. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse och förslagets innebörd redovisas...".

Och i PBL 4:3 framgår att "När förslag till översiktsplan eller till ändring av planen upprättas skall kommunen samråda med länsstyrelsen samt regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget. Andra som har väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd".

Man betonar att samrådet bör ses som en del av planprocessen, och inte som en enstaka företeelse. Kommunen bör verka för en samrådsprocess, där alla berörda får möjlighet att ta del av förslaget och påverka det. Är översiktsplanen av större betydelse kan en samrådsutställning ordnas.

Samrådet bör syfta till att få en bred debatt på ett tidigt stadium, då det ännu finns stora möjligheter att påverka. Genom samrådet förankras planeringsövervägandena hos kommunmedlemmarna. Samrådet kan inledas med att ett program för översiktsplanen eller andra former av politiska direktiv diskuteras.

Med uttrycket "beredas tillfälle till" markeras att kommunen inte behöver ha någon uppsökande verksamhet för att nå intressenterna. Däremot

bör kommunen verka för att det hålls samrådsmöten, där olika intressenter kan ta del av program och förslag till översiktsplan.

Det är intressant att konstatera att man såväl i Ö-vik som Gävle har sett möjligheter att bredda samrådsförfarandet till att bli någonting betydligt mer participatoriskt intressant än bara samråd. Man har på båda ställena inbjudit till omfattande seminarier, diskussionskvällar och hearings. Man har sökt få igång studiecirklar för att penetrera lokala kustfrågor, och man har arbetat med scenarios för att stimulera det lokala intresset. Dessutom har man - som i exemplet från Ö-vik nedan - samlat politiker och tjänstemän i en tämligen otraditionell blandning, för att förutsättningslöst penetrera kustproblematik, och för att få idéer och uppslag.

Som tidigare nämnts har deltagandeforskning såväl faktiska som principiella konsekvenser

I samtliga fall har vi deltagit aktivt; som scenarioförfattare, diskussionsledare och föredragshållare, och som deltagare i grupparbetena. Därmed har vi naturligtvis påverkat processen i någon omfattning, på samma sätt som vi påverkat processen genom kontinuerligt deltagande i arbetsgruppernas olika aktiviteter.

I det följande delavsnittet ger vi några detaljerade exempel på hur respektive projektgrupp arbetade med "breddade" samråd.

1.Exempel på samråd i Örnsköldsvik

I september 1986 hölls en första seminariedag i Ö-vik för politiker och tjänstemän. I inbjudan gavs en kortfattad bakgrund till att kommunen engagerat sig i försöksplaneringen, och en motivering till att man ville få diskutera vilka frågor som vore intressanta att få belysta i en kustplanering. Inbjudna var, förutom kommunens ledningsgrupp för ÖPL, kommunstyrelsens arbetsutskott, miljö- och hälsoskyddsnämndens arbetsutskott, fritidsnämndens arbetsutskott, samt representanter för övriga kommunala förvaltningar. Sammanlagt infann sig 30 av kommunens tjänstemän och politiker, 5 deltagare från länsstyrelsen i Härnösand, 2 representanter för planverket, samt 5 föredragshållare/forskare.

Efter föredrag och diskussioner under förmiddagen tog man under eftermiddagen itu med att, fördelade på delsträckor av kommunens kustlinje, i arbetsgrupper diskutera och vaska fram relevanta problem, parametrar och möjligheter.

Tema för föredragen var bl.a den tidigare försöksverksamheten i kustkommuner, ansvarsfrågor mellan Planverket och kommunerna, den sk kustzonmetodiken, samt förutsättningar för vattenbruk.

Vid gruppdiskussionerna togs t.ex. följande frågor upp:

- bättre möjlighet till fiskvandring i Gideälven
- ytlagring av timmermagasin bör minskas
- varför trivs inte folk i Husum?-luktpblem?-buller?
- " folk vet mycket om hur fisket förändrats- kända lekplatser -"
- revidera kustplanens fritidsbebyggelseplan
- restaurang till Skeppsmalen - Skagsudde
- " tag vara på lokal kunskap innan den försvinner"
- Ö-viksfjärden bör bli eget planområde
- "Satsa pengar på rening där de ger bästa reningseffekt! "
- få igång produktionen av öring och kusharr vid Moälven
- området söder om Köpmanholmen i stort sett outnyttjat som rekreatiomsområde

Seminariet kan anses ha varit bra ur flera synvinklar: dels fungerade det som en god introduktion till kustplaneringen, dels som en del i ÖPL-planeringens demokratiska förankring, och dels fick man en avsevärd mängd uppslag att beakta i den kommande planeringsverksamheten.

2 Exempel på samråd i Gävle

Projektgruppen i Gävle beslöt tidigt att börja sitt arbete med kommunens nordligaste sträcka, Hamrångekusten, för att där vinna erfarenheter saom kunde tillämpas på övriga delar.

I Januari 1987 nåddes alla hushåll i Hamrångedelen av Gävle kommun av flygblad med en inbjudan till en offentlig diskussion om frågor som rörde kust och hav i området. Sammankomsten skedde i Norrsundets Folkets hus, och skulle ägnas förhållanden inom Hamrångekusten.

Syftet var att kortfattade inledande föredrag om kustplanering, havsmiljö och allmänna planeringsförutsättningar skulle kombineras med lokal kunskap, för att i slutänden ge ökade kunskaper om Hamrångekustens möjligheter och konflikter i ett utvecklingsperspektiv. Sammankomsten i Norrsundet har tidigare kommenterats i kapitel 4.

Från projektgruppens sida fanns starka förhoppningar om att en kreativ process skulle kunna initieras, med dubbelriktat informationsutbyte som grund.

En skärmutställning med befintligt översiktsplanematerial, tidningsurklipp om ett välbekant lokalt fiskegräl mm, sattes upp i lokalen innan mötet började.

Ett 90- tal personer, de flesta boende i Norrsundet, hade hörsammat kallelsen.

Kvällen inleddes med ett bildspel, Fara å fjärd, som tydliggjorde den marina miljöproblematiken. Därefter introducerade länsarkitekten försöksverksamheten, och presenterade projektgruppen.

Kommunens generalplanarkitekt redogjorde för en sammanställning av grundläggande planeringsförutsättningar för Hamrångeområdet som just färdigställts (Publicerat som: Hamrångeområdet. Planeringsförutsättningar, april 1987). I inledningen till rapporten betonas f.ö. att den skall utgöra ett underlag för diskussioner om olika utvecklingsmöjligheter.

Till saken hör att arbetsmarknaden i området är problematisk; utöver en påtagligt manligt betonad sysselsättning i ortens skogsindustri saknas i stort sett lokal arbetsmarknad.

Miljövårdsenhetens representant i projektgruppen redogjorde därefter för miljöbeskrivningen för området, som är starkt negativt påverkat av utsläppen från fabriken.

Introduktionen avslutades med att en av deltagande forskarna introducerade ett system med 4 samtalsstationer, där vissa givna frågeställningar kunde behandlas. Frågeställningarna var:

- lokal sysselsättning
- fiske
- turism/friluftsliv
- miljöpåverkan.

Två representanter för projektgruppen fanns utplacerade vid respektive station. Uppgifterna för dem var att dels organisera diskussionen, dels föra anteckningar på blädderblocksblad, vilka successivt sattes upp på väggen så att alla kunde se vilka temata diskussionen kretsat kring. Inga restriktioner beträffande grupptillhörighet gavs; många deltagare strövalde runt de olika stationerna under de 60 minuter som var avsatta för diskussionen.

Därefter sammanfattade en av forskarna diskussionen, samtidigt som "stationsföreståndarna" kompletterade sina anteckningar.

Kvällen avslutades med att generalplanarkitekten presenterade en studiecirkelidé.

Några veckor senare speds ett nytt flygblad, där länsstyrelsen, kommunen, Medborgarskolan, TBV, ABF och Vuxenskolan gemensamt inbjöd till studiecirkel på temat " Hamrångekusten - kusten, havet och framtiden.

Den mycket korta tid under vilken förhållanden inom Hamrångekusten skulle avhandlas kunde naturligtvis inte medge annat än kommentarer av

översiktlig, och ibland tillfällig natur. Ändå kom rätt många synpunkter fram som verkade utvecklingsbara.
Intressant nog berördes mest tillståndet på land; knappast några synpunkter lämnades på situationen i skärgården eller längre ut i havsbandet!

Ett axplock bland de synpunkter som kom in följer här:

Fiske	Försämrat ålfiske de senaste 20 åren
Fiskodling	Önskemål om kassodling
Sysselsättning	Gästhamn och camping
Farleder	Inomskärsled från Söderhamn
Kustväg	Utbyggnad av väg för friluftsliv och skogsbruk
Gästhamn	I kombination med Caravan club
Friluftsliv	Upprustning av befintlig badplats.
Naturmiljön	Rensa Hamrångeån. Skydda utterstammen där.
Miljöstörningar	Hur påverkas livet och fisket av dioxiner och cesium ?
Energi	Värmeåtervinning från fabriken
Bostäder	Bygg ungdomsbostäder
Service	Övernattningsmöjligheter och restaurang saknas i Norrsundet
Fritidsboende	Bygg stugbyar, "träkor", för lågprissestimer.

3 Metodiskt nya grepp - utvärdering

Vilka blev effekterna på planeringen av de seminarier och "hearings" som hölls?

Effekterna är naturligtvis svåra att mäta i kvantitativ mening. Respektive projektgrupper lade ner avsevärd tid och energi på att arrangera och dokumentera verksamheterna.

Några konkreta effekter uppkom. Så är t ex en inre småbåtsled som knyter an till en befintlig led utanför Söderhamnskusten under tillblivelse, och kan väl sägas vara en indirekt effekt av pågående översiktsplanearbete.

Rena informationsmöten var tämligen skralt besökta, medan den ovan beskrivna diskussionskvällen lockade ett stort antal besökare.

Bonuseffekterna i övrigt är av ett annat slag.

Seminarierna ger en sorts legitimitet åt en planeringsverksamhet som i detta fallet ägnas ett specialområde. Ett stort antal sektorer och nivåer i samhället informeras om, och engageras samtidigt i ett sakområde, och detta bäddar i sin tur för ett okonventionellt och enkelt informationsutbyte längre fram under arbetets gång.

För lokalbefolkningen är det naturligtvis värdefullt att inte bara bibringas "en känsla av medbestämmande", utan faktiskt konkret ombes att komma med synpunkter om vad som är viktigt. Här är attityden från plangruppen viktig; det räcker inte alls med att bara informera enkelriktat. I bästa fall kan deltagarna få insikt i att planering är viktigt, att det angår oss alla, och att planering inte nödvändigtvis behöver vara något förment neutralt som kommer uppifrån.

Det kan dock vara på sin plats att - med utgångspunkt från våra erfarenheter från t ex Norrsundet - peka på risken med att informera tidigt med alltför professionellt framställt kartmaterial.

Även om kartorna endast innehåller preliminära och fragmentariska uppgifter ger färglagda "arkitektbetonade" kartor ett intryck av slutgiltighet. Konsekvenserna blir att man i ett tidigt, informationssökande skede, inte bör använda sig av kartor etc, som ger ett intryck av en redan genomförd planering. Formen styr medborgarinflytandet här, inte innehållet.

Att PBL kap 4:2 ställer krav på att "översiktsplanen skall utformas så att dess innebörd kan utläsas utan svårighet" (se även Wikforss,1986) emotsäger inte detta.

e) **Lärdomar**

Erfarenheterna från projektet i Gävle är att planering av kustområdet till del kan ske med samma arbetssätt som redan använts för markplanering. Skillnaden mellan stabil, fast mark och det dynamiska havsområdet gör sig dock mycket snart gällande, och lämnar frågor om både möjligheter, hot och om samband hav - land obesvarade. Inom Gävlegruppen har följande varit av central betydelse:

Outnyttjade, ibland endast anade möjligheter finns som resurser att ta till vara. Energiinnehåll i vind och vågor är exempel, där teknik och ekonomisk hantering ännu återstår att utveckla. Havsbruk med fisk, alger eller annan biologisk produktion rymmer potentiella möjligheter utöver vad som utnyttjas i dag, samtidigt som ödesdigra överuttag sker av naturliga bestånd.

Kustvatten återhämtar sig ibland förvånansvärt snabbt efter överexploatering eller annan misshushållning. I andra sammanhang kan skador bli mer bestående, och fordra omfattande ibland ännu ogenomförbar rehabilitering.

Frågor om eventuella vattenståndshöjningar som resultat av växthus-effekt och avsmältning av polarisarna har väckts, liksom frågor om hur landhöjningen förhåller sig till tänkbara vattenståndshöjningar.

Havet ger förutsättningar för långtgående samutnyttjande. Jämfört med landområdet är dess territoriella förhållanden okomplicerade, med få hinder och gränser och relativt generella nyttjanderegler.

Ständigt utbyte av vattenmassor med svårkontrollerbara och ofta långsiktiga effekter på de marina ekosystemen, innebär att gemensamt uppträdande på lokal, regional, nationell, och internationell nivå måste utvecklas och fördjupas.

Som alltid fanns ett omfattande "arv" av utredningar, statistik och planer, som naturligtvis styrde utvecklingen i hög grad, åtminstone till en början. Eftersom miljöfrågorna dominerade i så hög utsträckning, kan man konstatera att planeringen i hög utsträckning varit passiv - frågor om restriktioner och belastningar har tidvis helt dominerat arbetet.

Energifrågorna kunde ha lett till ett mer aktivt agerande. När projektet startade fanns idéer om olje- och gasprospektering ute till havs. Senare diskuterades möjligheten att agera för att kunna landa rysk gas via en pipeline, och Vindkraftsutredningens förslag ledde till omfattande verksamhet inom projektgruppen.

Konkret blev resultatet, att ett område för framtida vindkraftverk reserverades ute vid Utknallen. Något område för service, reparation, tornbygge, transformering etc på land har dock ej avsatts.

Energifrågan är central för Gävle. Trots detta fanns inget aktivt kommunalt intresse för att stödja förslaget från Vindkraftsutredningen. Uppenbarligen verkar de ekonomiska konsekvenserna av en utbyggnad för osäkra, och kommunen förhåller sig avvaktande passiv i en tämligen oklar energipolitisk situation..

Beträffande Inre - Yttre fjärden kan det dock sägas att planeringen varit påtagligt aktiv.

För Ö-viks del skall vi försöka dela upp erfarenheterna från kustplaneringen i tre delar, dvs. den planmässiga, den miljömässiga och den politiska delen av processen.

Från plansidan i kommunen har man sett på kustplaneringen rätt mycket metodmässigt - seminarier ordnade av DSH har t.ex. varit viktiga fora att ta upp och diskutera gemensamma frågor i. Man har alltså lagt vikt vid "hur man gör", och inte lagt så mycket an på att kontinuerligt förankra planeringen politiskt.

Frågor som dock väckt intresse och diskuterats mera ingående i den stora "politiska" plangruppen har varit behandlingen av fritidsbebyggelse och vattenbruk.

Viktigt har varit, och är, att betrakta kusten som en väl fungerande del av samhället - kustboendet har prioritet, såväl för permanentboende som för fritidsboende.

Sysselsättningen måste prioriteras - i vissa avseenden är den i det närmaste helig. Här kommer beroendeförhållandet till MoDo in i bilden.

Man måste behålla goda relationer till företaget - det betyder så mycket för bygden. "Plansidan" anser att miljösidan ibland trycker på för mycket - man kunde kanske ha gått varsammare fram.....

I fråga om engagemang i planeringen brister det: det finns ingen "tung" politiker med kustförankring av hävd - få känner kusten som sin hembygd. Detta är en fråga att beakta - vi återkommer längre fram till ämnet politikerengagemang.

Den mest aktuella "politiska" planfrågan i början av 1990-talet är skärgårdens överlevnad. Hur skall man få Ulvön att behålla sin fasta bosättning? Hur mycket är kommunen villig att satsa i den frågan - i tid och i pengar?

Och till sist - den långsiktiga inriktning på planeringen, som ju ÖPL förutsätter, gör det svårt att diskutera planfrågor. Dvs, det är svårt att engagera kommunmedborgarna i den typen av planering. Så det blir planeraren som får dra och skuffa lasset - politikerna drar inte!

På miljösidan har man även haft nytta av kustplaneringen under senare delen av 80-talet. Då man började hade man ett stort kunskapsbehov vad gäller bl.a. de långsiktiga effekterna av industriutsläppen - fiberbankar, påverkan av miljögifter i kustvattnen och deras spridning, etc. Man såg problem med virkeshantering i vikar och fjärdar, och likaså var skogsbruket i skärgården ett ekologiskt och estetiskt problemområde. Man hade en ny problematik att handskas med i kassodlingarna, som då förväntades expandera snabbt. Hur skulle de lokaliseras? - ingen erfarenhet av liknande vatten fanns i Sverige.

Nu, i början av 90-talet, ser man något ljusare på miljöfrågorna i kommunens kustområde. Problemet med skogsindustrins virkeslagring i vatten tycks lösa sig någorlunda tillfredsställande - efter stort motstånd från industrins sida. Man har lyckats påverka skogsbruksplanerna och därmed avverkningar i skärgården och Höga Kusten - bl a med totalförbud mot markavvattning och markberedning

Länsstyrelsens sammanställning av miljöbeskrivningen skedde ju i samarbete med kommunens miljötjänstemän, och de diskussionerna var nyttiga. Man har sammanställt kunskap kring ekologiska och biologiska frågor, men det behövs mycket mera biologisk kunskap om kustvattnen.

Ett kvarstående problem är de stora massaindustrierna och deras påverkan på kustvattenmiljön. Fortfarande är även råvaruhanteringen, virkeslagringen, problematisk, även om man lyckats påverka vattenlagringen.

Kassodlingen av lax har inte expanderat som förväntades i mitten av 80-talet - priserna är för låga på den internationella marknaden. Men man har nu en bättre framförhållning i planeringen - en planberedskap om ett uppsving skulle komma under 90-talet.

Den politiska "planeraren" i kommunen - kommunalrådet med ansvar för den fysiska planeringen - anser att när kustplaneringen aktualiserades

ägde ett visst uppvaknande rum i kommunen. Tillhör vattnet nu oss - är det vårt ansvar att planera vattenanvändningen? Inställningen hade varit att marken är kommunens, vattnet är statens! På land är varje kvadratmeter viktig och förorsakar långa diskussioner i planfrågor. Beträffande kustvattnen är motsvarande engagemang fortfarande svagt.

Men, under årens lopp har man ändå tvingats engagera sig i vattenanvändningen - "man talar mycket mera fisk i dag än någonsin tidigare"! Båtfolkets antal ökar, och i kommunen diskuteras hamnar och rörligt friluftsliv mera än förut.

De viktigaste erfarenheterna av det politiska arbetet med kustplanen i Ö-vik är dessa:

Det är svårt att skapa engagemang i de långsiktiga frågorna om de inte är kontroversiella. Endast konflikter kan engagera. För att använda begrepp om konflikters natur som vi utnyttjat i projektet Markanvändning - Norr (Abrahamsson et al, 1986), måste således målkonflikterna vara manifesta, påtagliga, för att engagera. Många frågor kan på sikt innehålla latenta målkonflikter, men de är inte nu uppenbara, och engagerar inte kommunmedborgarna och politikerna.

Man kan då säga att ÖPL borde försöka lyfta fram områden med latenta konflikter mellan förväntade användare, men hur skall man åskådliggöra detta?

Man kan också i detta sammanhang säga att Ö-vik har en harmonisyn på planeringen i kustområdet. Man har en intressegemenskap, och gamla värderingar gäller ännu. Gäller detta då också relationen till de stora industrierna? Hur är det med egentligen med MoDO:s inflytande? Lever "bruksandan" kvar, känslan av samhörighet med företaget på gott och ont?

En traditionell bruksanda, då brukets ledning har ett starkt inflytande på många olika sektorer och nivåer i samhället, förutsätter ett visst samband mellan boende och arbetsplats. I takt med att denna fysiska koppling allt mer försvagas, till följd av en allmänt ökad rörlighet, försvagas rimligen också brukets, den dominerande industrins, inflytande.

En prognos kunde vara att MoDo får mindre att säga till om. Därmed försvagas den harmonisyn som idag präglar samhällsplaneringen, till fromma för en mera öppet konfliktpräglad samhällsutveckling.

Detta torde även vara giltigt för en urban trakt som Ö-vik/Husum.

Går vi till det andra försöksområdet, är det inte troligt att den paternalistiska inställningen i Norrsundet förändras lika hastigt. Norrsundet är en isolerad industriklav, utan motsvarande urbana samband med Gävle, och där torde bruksandan leva kvar längre.

Och, slutligen, ett citat från en av de tunga politikerna i Ö-vik: "den politiska metodiken borde inriktas mot målstyrning, fortfarande har vi i dag mest kortsiktig detaljstyrning".

Erfarenheter och iakttagelser från Gävle och Ö -vik leder till en del slutsatser som bör prövas vid en fortsatt planering av landets kuster:

- ✎ Avsätt resurser och utveckla mellankommunalt, regionalt och mellanregionalt samarbete.
- ✎ Föreslå lämplig planeringsorganisation som underlättar tvärkontakter, erfarenhetsutbyte och välgrundade politiska beslut.
- ✎ Definiera planeringsområden och skalor - lokalt, regionalt, nationellt, internationellt.
- ✎ Undersök beroendeförhållanden och samband hav - land inom kustområdet.
- ✎ Utveckla dynamiska verktyg ur de möjligheter satellit/datateknik ger.
- ✎ Studera och sammanställ internationella erfarenheter.



Det följande kapitlet behandlar kuster och samhällsplanering i områden utanför Sverige. Vi redovisar erfarenheter från Norge, Finland, Canada och USA. Kapitlet avslutas med en diskussion om metodernas relevans för svenska förhållanden.

5 UTLÄNDSKA ERFARENHETER

a) Om internationellt intresse för kustplanering

Att intresset för kustplanering ökat under senare år framgår klart, dels av artiklar i internationell vetenskaplig litteratur, dels i uttalanden från internationella organisationer. Senare i detta kapitel ger vi exempel på kustplanering i ett urval länder. Men låt oss inledningsvis beröra det internationella samarbetet inom det marina området, hänvisa till en central tidskrift, och nämna vad en internationell forskningsorganisation samt ett samarbetsorgan som kallas the European Coastal Charter behandlar i ämnet.

"Det internationella samarbetet får en allt större betydelse. I strävan mot ett ekologiskt förnuftigt nyttjande och skydd av kust- och havsområdenas naturresurser...leder det ökade intresset, oftare än tidigare, till konflikter mellan olika intressen och krav på utökad kartläggnings- och undersökningsverksamhet. Därmed har kraven ökat på en större planmässighet - och på bättre överensstämmelse mellan planer för angränsande vattenområden".

Citatet är taget ur DSH:s publikation Internationellt samarbete inom det marina området (1989). Publikationen är en diger sammanställning över organisationer verksamma inom det marina fältet, där dock kustplanering inte kan urskiljas separat. Aktiviteten nämns i stället i beskrivningar av verksamheten. Miljöproblem, internationellt samarbete och kartering är vanligt förekommande företeelser i sammanställningen.

En uppfattning om kustrelaterad internationell forskning får man av tidskriften "Coastal Management" med underrubriken : "An international journal of Marine Environment, Resources, Law, and Society". Tidskriften är inne på sitt adertonde år, och hette tidigare " Coastal Zone Management Journal".

Exempel på frågor som tas upp ges av innehållet i no 3, 1987; Skeppsvrak förr och nu; Waterfront Restoration; sedimentavlastning på ett avsnitt av Stora barriärrevet; "off shore" olja och kustzonen, och tillgänglighet och "Management issues" vad gäller stranden på Galveston Island, Texas.

Här ser vi hur land- och vatten(kust)miljön binds samman av problem av såväl naturvetenskaplig som samhällsvetenskaplig karaktär - typiska kustplaneringsfrågor!

Den internationella "institutfederationen" för avancerade studier, IFIAS, har sett som en viktig uppgift att behandla förvaltningen ("management")

av människans aktiviteter längs kusterna - detta i dager av det ständigt ökande beroendet av kustresurserna för utkomst, rekreation och "avfallsavlastning" - beroendet av "a coastal-based economy". Man pekar på de tilltagande miljöproblemen i "kustsystemen", beroende i sin tur på en snabb ökning av efterfrågan på varor och service producerade i kustzonen.

Kustekosystemen är under stress, försakad av ackumuleringen av giftigt avfall från landbaserad verksamhet, som ofta är belägen bortom den egentliga kustzonen. Utfiskning av kustvattnen, erosion och kustinstabilitet vid öar och barriärrev är karaktäristiska problem. IFIAS rekommenderar instiftandet av ett internationellt "coordination center" för integrerad "Coastal Resource Management". Målet för centret skulle vara att utveckla och stimulera en sådan integrerad planeringssyn via ett antal regionala koordinerande enheter. Aktiviteterna skulle omfatta bl.a. fallstudier, forskning och utveckling, träning och informationsutbyte.

I april 1989 godkände IFIAS:s exekutivkommitté förslaget till centrumbildning, och fyra centra är redan villiga att åtaga sig värdskapet. Institutet finns i Mexico, på Filippinerna och Jamaica samt i Delft, Holland.

Ett dokument av betydelse för kustplaneringens mål och medel i Europa är European Coastal Charter. Dokumentet utarbetades i Flensburg i september 1980 av "Den permanenta konferensen för perifera maritima regioner inom EG", och antogs i oktober 1981 av EG och Europarådet.

Några av de centrala frågor som behandlas är följande:

Å medan kusten (the coastline) spelar en mycket viktig roll för mänsklig verksamhet i Europa och har en strategisk roll i den ekonomiska utvecklingen, är den även utsatt för ökande problem

Å vissa områden, Östersjön och Medelhavet, är innanhav med dåligt vattenutbyte, och samtidigt ger de trånga infarterna till dessa hav upphov till ökande ekologiska, ekonomiska och strategiska risker.

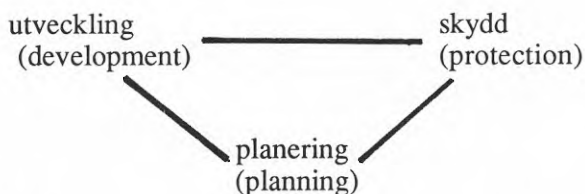
Å kustlandskapet och dess arkitektur arv hotas av den tilltagande urbaniseringen

Å olika typer av traditionella aktiviteter såsom jordbruk, fiske och hamnverksamhet måste samsas med nya aktiviteter som akvakultur och energiproduktion (vågor, tidvatten, strömmar), och allt detta skall utvecklas tillsammans med en turism anpassad för olika regioner och respekterande deras natur- och kulturarv.

Målet för samordnade verksamheter bör vara att :

"...the coastline must be organised so as to allow the reconciliation of demands of Development and the requirements of Protection".

För detta fordras planering, och sammanfattningsvis framhålls de tre kopplade delarna av en strategi :



Vår avslutande kommentar är, att som så ofta handlar planering, och speciellt då kustplanering, om att balansera mellan exploaterande och bevarande verksamheter.

Hur detta behandlats i de svenska kustkommunernas planering har vi anledning att återkomma till. Låt oss nu i stället se närmare på några andra länder med mer eller mindre utvecklad kustplanering.

b) Norge

Vi börjar genomgången av exempel på kustplanering med Norge. Där trädde en ny plan- och bygglag i kraft 1 juli 1986.

Vi kommer att ägna den norska kustplaneringen extra stort intresse här, dels därför att nästan hela Norge är ett kustområde (i vart fall om man anlägger ett skalperspektiv tillräckligt högt upp, se kap 2), dels därför att den norska planlagstiftningen förete tämligen stora likheter med den svenska.

Den norska motsvarigheten till PBL heter Plan- og Bygglagen, PBL. Planbestämmelserna administreras av Miljöverndepartementet, och bygg- och genomförandebestämmelserna av kommunal- och arbetsdepartementet.

Inom planeringen är Fylkestingets viktigaste uppgifter att utarbeta en fysisk- ekonomisk plan (Fylkesplan) för fylket, samt att se till att planeringen i kommunerna inte strider mot fylkesplanens intentioner.

I långt större utsträckning än i 1965 års bygglag (upphävd av PBL) är kommunen nu den myndighet som avgör en rad enskilda ärenden och planärenden.

Varje kommun är skyldig att utarbeta en kommunplan, som fortlöpande skall aktualiseras m.a.p. den fysiska, ekonomiska, sociala och kulturella utvecklingen.

Havnedistrikt är ett centralt begrepp i sammanhanget.

Det finns en lag om upprättande av Havnedistrikt från 1985. Ett tungt vägande skäl för stiftandet av den nya lagen var att man ville lägga ett större ansvar för förvaltningen av kustzonen på kommunerna; en förutsättning för kommunal kustplanering är alltså att man upprättar havnedistrikt. Gränsen inåt land är "naturgiven"; högsta springvattennivå avgränsar där. Den yttre gränsen avgörs däremot på central nivå. Här utgår man från "grunnlinjepunkter" (jfr "kustzonmetodiken", kapitel 1)

I det följande ger vi två exempel på kustplanering i Norge.

1 Kystsoneplanlegging i Lofoten. Exemplet Vestvågøy (1986)

I ett av de exempel på "Kystsoneplanlegging" som vi har studerat (Lofotenprojektet) definieras företeelsen på följande sätt: "Med kystsoneplanlegging förstår vi planlegging i sjö og sjönaere landområder etter den nye plan - og byggingsloven". Plantekniskt anser samma referens att "Ettersom den nye plan og bygningsloven også gir kommunene anledning til å planlegge kystsone innenfor havnedistrikt, vil det etter vor mening vaere naturlig å se kystsoneplanlegging i sammanheng med generalplanen".

Arbetet betecknas som ett "forprosjekt", en förstudie. Objektet är Vestvågøy kommun, som omfattar ön SV om Vågan kommun, där Lofotens huvudort, Svolvær, ligger.

Målsättningen med arbetet har varit att "... få vurdert hvordan kystsoneplanlegging kan bli et nyttig hjelpemiddel for komune i Lofoten. Forprosjektet skal derfor ha en slik form at det skal kunne brukes som veileder i kystsoneplanlegging for Lofotkommunene."

Lofoten fiskeriselskap AS, som genomfört arbetet, är ett utvecklingsorgan för fiskerinäringen på Lofoten, och ägs gemensamt av Lofotkommunerna och Nordlands fylke.

Planförfattaren vill se kustplanering som en utvidgad generalplanering som även integrerar "de naere sjöområder". Man anser inte det vara realistiskt att se kustplanering som en fristående form av planering. Problemställningarna är integrerade, och inte avgränsade i klara sektorer. Man ser syftet med planeringen i ett klart utilistiskt perspektiv: "Föremålet med planlegging i kystsone bör vaere å etablere rammebetingelser og retningslinjer for utnytelse av ressursene". Man finner

heller inte att kustplanering skulle vara principiellt skild från annan planering, eller vara mer komplicerad i något avseende.

Hur bör då kustplanering gå till, och vad bör den omfatta?

Vestvågøy är en av Norges viktigaste fiskekommuner. Aktiviteten i kustzonen är både omfattande och allsidig. Allteftersom kassodling i havet har blivit allt vanligare, har trycket på havsområdet runt ön ökat. Man noterar inledningsvis att det är nödvändigt med en noggrann registrering av all aktivitet och alla intressen som kan kollidera i kustzonen, och systematiserar den på brukskategori resp bruksform. (Jämför även "anspråksmatrisen" i Gävle, kap 4)

Vilka kompetenser behöver kommunen för att efter denna inventering genomföra själva planeringsfasen?

Det är intressant att notera hur starkt man trycker på behovet av kunskap utanför det traditionella planeringsområdet. Här är listan:

Juridisk kompetanse

Biologisk kompetanse

Geografisk kompetanse

Samfunnsøkonomisk kompetanse

Bedriftsøkonomisk kompetanse

Teknologisk kompetanse

Kompetanse innenfor fiskerifag

Kompetanse innenfor landbrugsfag

De norska kommunerna är ju oftast mycket små, jämfört med de svenska. PBL i Norge lägger vikt vid ett förenklat planarbete, för att det skall vara möjligt att genomföra de uppgifter som kommunerna pålagts. I den ovanstående kompetenser saknas lokalt, föreslås att man samarbetar med andra offentliga organ. Exempel på sådana är fiskeridepartementet, (Fiskerisjefen ansvarig för fiskeriintressena i fylkesplanen), Kustverket (!) Fylkeskommunen (motsvarar ung. länsstyrelsen, har ett "veilederansvar" gentemot kommunen), fylkets miljövernavdelning och Miljövern-departementet.

Också NIVA - Norsk institutt for Vannforskning - anges som en lämplig instans för att utföra forskning, utredningar och rådgivande verksamhet inom kommunala kustplanearbeten.

Hur bör då planeringsfasen se ut? Man föreslår två arealkategorier på den mest översiktliga nivån, kommuneplanens arealdel: :

- på land : " landbruks, natur - og friluftsområder"

- i vattnet : "områder i sjø for fiske, faerdsliv og friluftsliv".

Det är då fråga om grova avgränsningar av områden där "vanlig bruk" är tillåtet. Vidare bör man på samma karta markera större områden för kassodling, "låssetting" av fångst och särskilt skyddsvärda områden, verneområden".

Vattenområden som inte ingår i något avgränsat område har man därmed inte tagit ställning till.

På nästa nivå föreslås att det utarbetas kommundelsplaner (tidigare soneplaner) över såväl land- som vattenarealer. Här ger detaljeringsnivån möjlighet att förbjuda tilltänkt verksamhet som strider mot intentionerna i planen, eller som försvårar att ett område används t ex för kassodling.

Utgångspunkten är att hela kustzonen runt Vestvågøy har definierats som Havnedistrikt. Man menar dock att det inte finns anledning att detaljplanlägga alla arealerna runt ön. I stället bör kustplaneringen företas etappvis, med början där behovet är störst.

Om man under arbetet med kommunaldelsplanen finner att det finns allvarlig risk för konflikter mellan olika intressegrupperingar, föreslås att detaljplaneringen sker via "reguleringsplaner" i skala 1 : 1000, också för sjöområden. En fastställd reguleringsplan för ett vattenområde innebär långtgående skydd mot verksamheter som kan störa i planen befintlig eller tilltänkt verksamhet.

Man betonar att "tunga intresser" får tillfälle att presentera sina krav/behov så tidigt som möjligt, för att man därmed skall kunna undvika konflikter.

Sammanfattningsvis kan sägas att Lofotenplanen ger ett intryck av en påfallande pragmatisk inställning till behovet av kustplanering. Konflikter skall undvikas, starka intressen skall kontaktas tidigt. Det är bra om inte kassodling sker där andra aktiviteter skall äga rum.

Listan över sektorsspecialister är visserligen imponerande, men ingenting sägs om hur rangordningen av sektorsintressena skall genomföras och hanteras. Ingen systemsyn diskuteras, varken ekologisk eller rumslig.

2 Soneplan for deler av et kystområde i Austetvoll kommune (1985)

Austevoll kommune ligger strax söder om Bergen. Kommunens planområde omfattar mer än 100 öar, med totalt 50 km strandlinje. Planen är egentligen en studie utförd av NIVA, för att belysa problem i samband med utformning av planer för kustzonen, och som en förstudie inom arbetet med PBL.

I Norges PBL åläggs inte kommunerna att planera sina vattenarealer, vilket ju är fallet i Sverige. Men PBL har öppnat möjligheterna för en sådan planering. I förslaget till ny planlag förutsätts att havs- och vattenarealer planeras " på lik linie" med landarealerna, och i sammanhang med dessa.

Varför kustplanering? undrar NIVA. På senare tid år har utnyttjandet av havets resurser både ökats och ändrats. Det är inte enbart olje- och gasutvinningen i Nordsjön som avses här, utan också marina och submarina resurser i de kustnära områdena. Det som först och främst karakteriserar detta förlopp är ändrad intensitet, men mer viktigt är övergången från flerbruksformer till särbruksformer - t ex akvakultur.

Några begreppsdefinitioner som används i sammanhanget är dessa:

Kystzone: Övergångsområdet mellan hav och land.

Strandlinje: Gränslinjen mellan hav och land vid normalt högvatten.

Strandområde: Område så långt in mot land som havet och strandlinjen har betydelse för lokaliseringen av fritidshus och turistanläggningar.

Man har inte utgått från ett avgränsat Havnedistrikt när Soneplanens areal avgränsades. I stället har man lagt vikt vid "... funksjonelle forhold. Deler av området utgjör funksjonelle enheter som hörer samman ekologisk, bruksmessig eller på annan måte og som tilldels er uavhengig av grensen mellom hav og sjö.

Denne planen tar utgangspunkt på sjöens premisser, men den tar med forhold på land i de tilfeller bruk eller konsekvenser av bruk har direkte eller indirekte forbindelser med sjö".

Till största delen är näringsaktiviteten i kommunen knuten till havet, och kustzonen är troligen Austevolls viktigaste resurs. Kommunen vill dock verka för en bredare näringsstruktur, med nya arbeten fr a för kvinnorna.

Utgångspunkten för planarbetet utgörs av en serie mål och prioriteringar:

- Olika intressen skall samordnas, men generellt skall näringslivsintressena prioriteras före andra intressen, fr a beträffande näringar som är beroende av en resursbaserad lokalisering.
- Förhållandena skall läggas tillrätta för framväxten inom akvakultur och styra biologisk produktion, och områden som kan tänkas bli viktiga för framtida produktion skall säkras.
- Flitigt nyttjade leder för sjöfarten måste säkras.
- Goda naturhamnar måste säkras.
- Områden för friluftsliv, fr a nära befolkningskoncentrationerna, bör säkras.
- Fritidshus får endast byggas i anslutning till existerande fritidshusbebyggelse eller inom "godkjent" reguleringsplan. Fritidshus får inte byggas där konflikt med andra intressen kan uppstå.
- Naturområden och viktiga biologiska produktionsområden skall förvaltas med stor försiktighet. " Det er her et klart samspil mellom naturvern- og naeringsinteresser, da naeringerne er helt avhengige av ressurserne i kystsonen."
- Planeringen skall ta hänsyn till kulturminnen i området - de betyder mycket både för lokalbefolkningen och för besökande.

I den därpå följande sektorsgenomgången behandlas följande områden:

- Bosättning och planreglerade områden
- Samfärdsel och kommunalteknik.
- Fiske
- Akvakultur
- Industri och spridningseffekter av fiske och akvakultur.
- Fritid, naturskydd och kulturminnesvård.
- Naturresurser

I sektorsgenomgångarna behandlas fiske, akvakultur och direkta spridningseffekter av dessa näringar i ett sammanhang. Det är intressant att konstatera att man på allvar räknar med att landbaserade odlingsanläggningar kommer att få en ökad betydelse, varför "... opdretningsnaeringen trenger....flere alternative lokaliseringmuligheter"

Man ser konturerna av en framtida utveckling med större variationsbredd och nya lokaliseringsbehov inom hela kustzonen. Man ser också biologiska fördelar med landbaserade anläggningar: odlaren får bättre kontroll över miljöfaktorerna, och därmed över hela produktionsprocessen. Man pekar också ut en insjö som lämplig för yngelodling, och anvisar en tämligen bred buffertzoon runt om.

Stränderna indelas i tillgänglighetsklasser, från lätt tillgänglig till otillgänglig.

Lätt tillgänglig strand klassificeras som en begränsad resurs, och kommunen bör "...vurdere nøye for ytterligere arealer av denne typen båndlegges". Också otillgänglig strand ges ett värde: kassodling och ev vågkraftverk kan här komma i fråga.

Sektorsgenomgångarna ger följande slutsatser:

Det finns ett stort behov av en planmässig förvaltning av resurserna i kustzonen om de skall kunna utnyttjas optimalt.

Kustzonen bör vara direkt kopplad till och samordnad med kommunens planering på land.

Utnyttjandet av naturresurserna måste ske med stor försiktighet.

Etablerad fiskeriverksamhet måste skyddas.

Det måste avsättas särskilda områden för den expanderande akvakulturen.

Områden för friluftslivet måste säkerställas.

För akvakultur gäller vidare, att kommunen i sin planering måste avsätta buffertzoner runt odlingsanläggningarna.

Austevollplanen har många tilltalande drag, främst då det konsekventa betonet av systemsamband : land - hav, människa - ekosystem.

Man sticker inte under stol med att kusten är den viktigaste ekonomiska resursen, och att näringslivsfrågorna är överordnade. Men samtidigt betonas vikten av att utnyttja resurserna på ett ekologiskt riktigt sätt.

Och kustzonen ses som ett organiskt sammanhållet helt.

c) Finland

I Finland ansvarar 19 regionplaneförbund för den fysiska planeringen på regional nivå. Antalet kommuner är högt, 461 st. Ingen kommunreform har genomförts, och många av kommunerna är därmed mycket små. Natur- och miljövården samt byggnadsskyddet hör i Finland, liksom i Danmark och Norge, till samma ministerium som den fysiska planeringen, nämligen miljöministeriet.

För enskilda medför regionplanen vissa markanvändningsbegränsningar. De är dock villkorliga på så sätt att de faller bort om de hindrar uppförande av glesbebyggelse, och därigenom föranleder betydande olägenhet för markägaren.

På översiktsnivå talar man i Finland om generalplan. Den är att betrakta som en entydigt fysisk plan. Generalplanen är obligatorisk för städer, och är för övriga kommuner i praktiken frivillig. Den skall täcka hela kommunens område.

Fastställandet av en generalplan är frivilligt; en generalplan som inte fastställts har inga andra rättsverkningar än att den kan bilda grund för expropriation och kommunalt förköp.

I alla nordiska länder, förutom Finland, har lagstiftningen byggt på principen att markägaren bör tåla långtgående begränsningar i fråga om sättet att nyttja sin egendom. Men i Finland är i stället markägarintressena mycket starka. Tvångsinlösen förekommer praktiskt taget aldrig - kommunerna har köpt mark där den finns att köpa, i stället för att gå före med kommunal markanvändningsplan som grund.

I Finland finns skilda kommunala nämnder för behandlingen av plan- respektive byggnadsfrågor, vilket ytterligare försvagar den fysiska planeringens möjligheter.

Planering har i konsekvens med detta tämligen låg status - det allmänna anses s.a.s. inte böra gå före det enskilda.

Plan- och bygglagen är dock under revidering. Ett förslag från miljöministeriet 1985 liknar mycket det förslag som samma år godkändes av stortinget i Norge.

Någon särskild strandlag eller motsvarande finns ej i Finland, men om en verksamhet skulle bli alltför omfattande krävs en strandplan. Ett exempel kan vara en fråga om antalet fritidshus/kilometer strand.

Strandplanelagen tillkom för att ge det allmänna inflytande där det råder exploateringsstryck, men har inte motsvarat förväntningarna. På grund av lagens utformning blir strandplaneområdena i regel alltför små. Strand-

planering garanterar i praktiken inte fri strand för allmänt bruk. Lagen spelar markägarna i händerna; en markägare har rätt att få en plan utförd om han så kräver. Högsta förvaltningsdomstolen avgör till sist tvister. I praktiken har lagen blivit ett instrument för en markägare som vill exploatera sina strandområden maximalt.

Vi har tittat närmare på kust- och strandplanering i Vasalän - närmaste östgranne till Önsköldsvik.

Den flacka Österbottenskusten har sina naturgivna planeringsproblem också; landhöjningen får ibland dramatiska konsekvenser på kort tid. Farleder slammar igen, botten blir land. Den nya marken blir ofta samfällighet för byn. Vattenområdena ägs också ofta av samfälligheter, och byn är en viktig aktör i markanvändningsfrågor.

Storskaliga strukturer, t ex vägar och vägbankar längs kusten, föreslås oftast av regionplaneförbundets planerare. Påverkar ett vägbanksbygge t ex strömmande vatten, kan utgången av ett planerande avgöras av Vattenstyrelsen.

I Vasalän finns vad man kallar en regionöversikt, som visar på var det är lämpligt att bygga. Men till skillnad från Norge ses sällan den fysiska och ekonomiska planeringen i ett sammanhang; också på regionnivå är planeringen i allt väsentligt fysisk.

Den regionalpolitiska lagstiftningen ger skärgården vissa ekonomiska fördelar - räntesubventioner, lokaliseringstöd, startbidrag, förmånliga lån etc. Detta ger intressanta "kusteffekter":

Gränsen mellan skärgård och icke-skärgård är distinkt. Det innebär att det tätt inpå ett högurbaniserat område, t ex Vasalän, på andra sidan av en bro över ett sund, finns områden som erbjuder helt andra förutsättningar för en industriell entreprenör.

Initiativ välkomnas i allmänhet, och konsekvenserna blir att delar av kustzonen utsätts för ett oplanerat, konjunkturbetonat tryck, medan andra områden så sakta avfolkas i takt med landhöjningen.

Fiskodling förekommer inte så mycket i denna del av Finland, men fastmer på Åland, (dit projektgrupperna f.ö. företog en studieresa 1998).

Där kommer akvakulturen i konflikt med såväl fritidsbebyggelsen, rekreativ verksamhet som naturskyddet.

Ett exempel på sådana konflikter redovisar Kindahl redan 1985; markägare på Åland som sålt bort stora delar av sina stränder till fritidsboende har sedermera startat fiskodling utanför samma stränder!

Också på Åland slår lagstiftarens skydd för den enskildes nyttjanderätt igenom, speciellt som också skyddsbestämmelser och tillståndsförfaranden saknas i stor utsträckning.

d) British Columbia, Canada

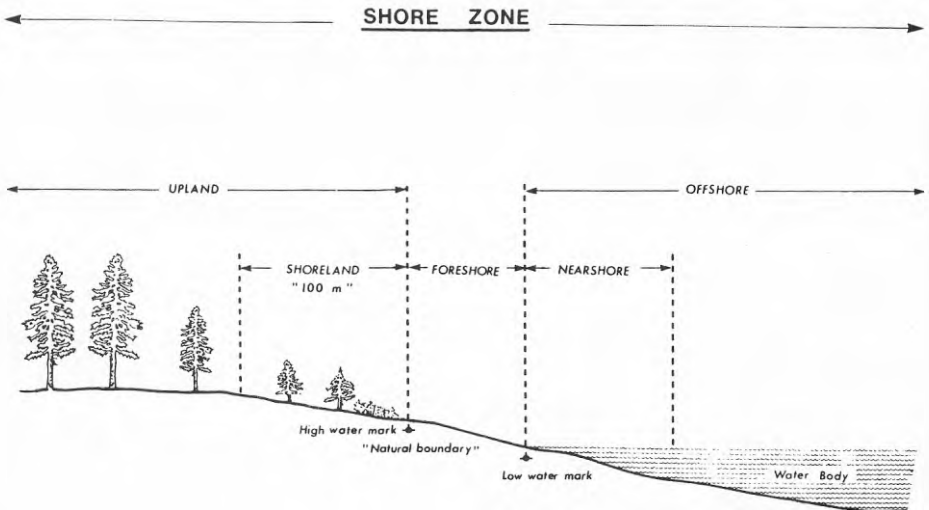
Anledningen till att vi tar med kustplaneringen i B.C. är att den provinsen, med sin långa kustlinje, haft anledning att utveckla ett omfattande kustplaneringssystem. Naturen och klimatet påminner dessutom om både Norge och Sverige. Ändå skiljer sig planering i B.C. i många avseenden från svensk samhällsplanering.

Vår avsikt är inte att beskriva hela planeringssystemet, utan vi koncentrerar oss på att ge exempel på relevant kustplanering.

I kanadensiska planeringsdokument talas ofta om "crown lands". Kronans marker finns på två nivåer i Canada, dels i federala områden, t.ex. i norra Canadas territorier, dels i statliga områden inom provinserna.

"Crown land" i B.C. avser således provinsens marker (och vatten). Det viktiga i detta sammanhang är att det i princip bara är på crown lands som planering längs kusten kan ske.

Kustplanering sker i de flesta fall i närheten av eller inom den sk. crown shore- zonen. Statuterna som reglerar administrationen av dessa "shore zone lands" finns i The Lands, Parks and Housing Act, och The Land Act. Den senare motsvarar delvis vår PBL. Den bestämmer att statens områden inom "shore zone" skall skötas i allmänhetens intresse, och att administration och "management" skall ske med en "natural systems view". Basfunktionerna i denna systemsyn framgår av figuren nedan.



MINISTRY OF LANDS, PARKS AND HOUSING ADMINISTRATIVE
SHORE ZONE BOUNDARIES FOR CROWN LAND

"The shore zone in general is the linear strip of upland and adjacent aquatic space that is mutually interdependent, (Role in Crown Shore-zone. Administration, Prov. of B.C., 1982), dvs. planobjektet kan generellt sägas vara den strimma land och angränsande vattenområde, som är ömsesidigt beroende av varandra.

Man betonar speciellt "the foreshore", dvs. området mellan hög- och lågvattenlinjerna, som kontaktytan mellan land, vatten och atmosfär. Där är de fysiska processerna mest intensiva.

Det samma är fallet inom "fore shore" och "near shore" för den biologiska produktionen.

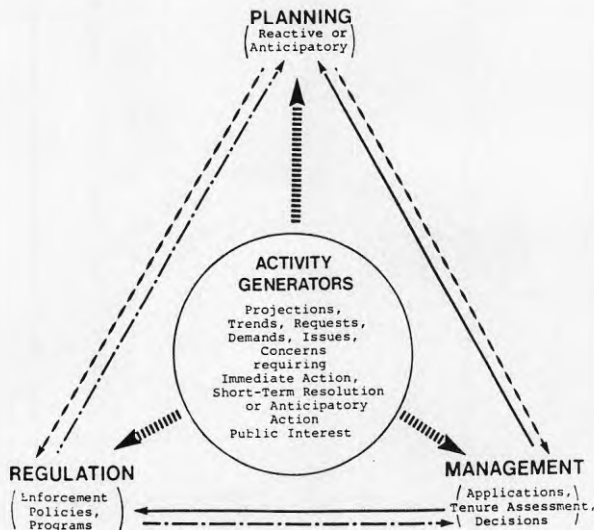
Man betonar att ekonomiska och sociala system samverkar med de naturliga systemen, och därmed adderar till komplexiteten i beslutsmiljön.

Systemsynen, som omfattar de fysiska, biologiska och socio-ekonomiska systemen, utpekades således som mycket viktig vid beslut om planeringen och användningen av kustområdet.

Hur planeringen, här definierad som "an activity designed to lead to decisions on the current and future allocation of resources", infogas i en allmän modell för kustzonadministration framgår av figuren nedan; en interaktionsmodell, som försöker förklara sambandet mellan planering, administration och förordningar. Vilken som helst av "aktivitetsgeneratorerna" i mitten av figuren har möjlighet att initiera en "shore zone plan", en kustplan.

Det aktuella ministeriet (Lands and Parks), har en ledande roll i denna planering, och resultatet ses i avsättandet av statliga marker/vatten för speciella ändamål underställda "the Land Act".

Exempel på sådan planering ser vi i "Ladysmith Harbour Crown Fore-shore Plan" (Prov. of B.C., 1981), här nedan kallad "LHCFFP".

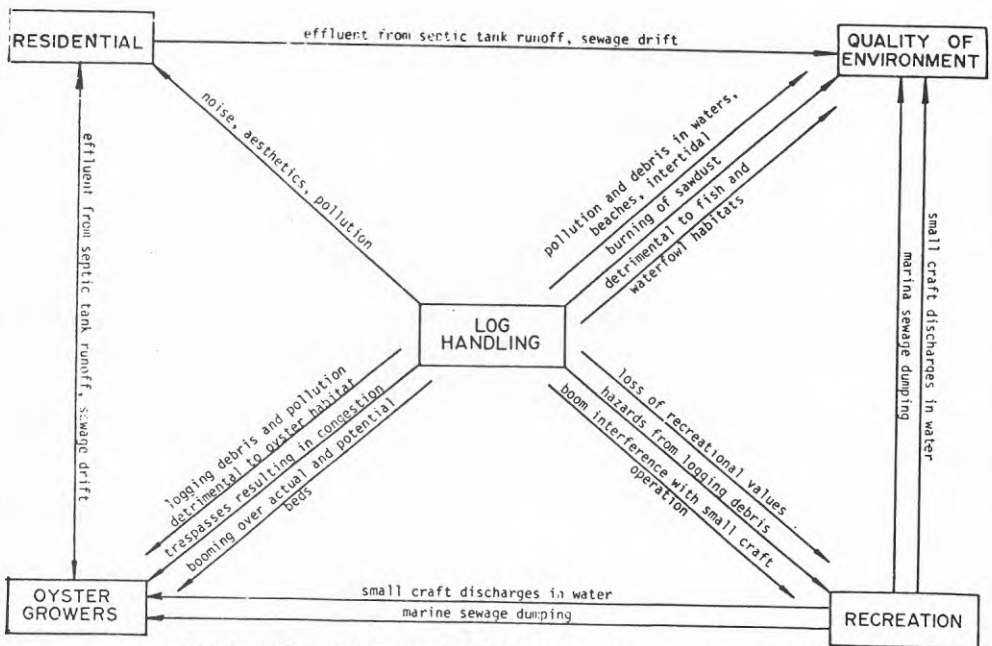


De planeringsprinciper som varit ledande vid utarbetandet av "LHCFP" var:

- ✎ planen skall öka effektiviteten i beslutsfattandet
- ✎ den skall befrämja "long-run benefits over short-term gains" (jmf.svenska ÖPL, en svår sak att övertyga om)
- ✎ den skall innehålla framtida valmöjligheter (future options)
- ✎ allmännyttan går före privat vinning
- ✎ den biofysiska kapaciteten (bärkraften) skall vara grunden för olika
- ✎ användningar inom ramarna för framtida socio-ekonomiska behov,

och slutligen: man konstaterar att planering är en dynamisk process.

Ladysmith Harbour är en 7 km lång, grund tidvattensvik på SE-sidan av Vancouver Island, mitt emot Vancouver på fastlandssidan. Ca. 10.000 personer bor runt viken. Strandlinjen är totalt 25 km, och det är om användningen av denna foreshore i framtiden som planen handlar. Efter en genomgång av problem och en konfliktanalys, som åskådliggörs i en interaktionsmodell, (se figuren nedan) upprättades en "conceptual plan", en idéskiss, som i vissa avseenden kan motsvara en enkel översiktsplan i Sverige.



Konflikterna som föranledde planeringen fanns i mångbruket av vattnet i viken. Tre lokala sågar hade timmersläp och och upplag där, och sortering av virke pågick ständigt i vattnet. Denna verksamhet var i klar konflikt med ostronodlare, sportfiskare och med rekreationen i allmänhet, om användningen av stränderna och vattnet.

Som framgår av idéskissen utpekas separata, exklusiva områden för timmerhantering och "mariculture", dvs. mestadels ostronodling. Den inre delen av viken kommer att helt stängas för timmerhantering, och i framtiden kommer timmer att endast få ligga sex veckor i övriga delar av viken. Detta anses vara den viktigaste åtgärden för att återställa vattenkvaliteten (jämför exemplen från Örnsköldsvik, i kapitel 5!).

Det framhålls i planen att i stor utsträckning är användningen av kusten/stränderna direkt beroende av användningen av "the upland", som i sin tur kan kontrolleras genom lokal planering och "zoning".

En "foreshore plan" måste således vara kompatibel, och harmonisera med "upland planning", och med målen för den lokala markanvändningen. När planer på land ändras, måste denna "foreshore plan" ses över.

Ett annat initiativ till kustplanering kan åskådliggöras av de sk. CRIS - studierna (Coastal Resource Identification Study).

När ett kustområde börjar upplevas som ett problemområde, beroende på motsättningar i synen på användningen av vatten och landområden, kan speciella plangrupper etableras med "statligt" stöd. En CRIS - karta upprättas, och man identifierar överlappande intressen i "multiple interest areas".

Denna typ av planering är en strategisk åtgärd, som avser att analysera problemen, men också att informera allmänheten om behovet av planering (se t.ex. Sechelt Inlet Coastal Strategy Pilot Project, 1988).

Om man genom CRIS- planeringen finner att vissa problem måste åtgärdas, kan man upprätta en specialplan för en viss aktivitetssektor. Vi kan exemplifiera med akvakulturplanen för Desolation Sound - Johnstone Strait (norr om Vancouver).

Med sin långa kustlinje, 27 000 km, är B.C. idealiskt för akvakultur, och olika typer av vattenbruk har också expanderat snabbt under 1980-talet. Man räknar med att omsättningen idag är runt 200 milj. dollar, och verksamheten sysselsätter ca. 3500 personer.

I november 1987 fanns det 153 laxodlingar i provinsen, och den snabba ökningen medför naturligtvis vissa problem, varav många har med vattenutrymmet att göra.

För att komma tillrätta med dessa problem kan man upprätta en "Aquaculture Opportunities Map" med vissa riktlinjer. I den ovannämnda vattenbruksplanen indelades vattnen i hela fjordsystemet i tre klasser :

1) conditional opportunity-, 2) limited opportunity-, och 3) no- opportunity areas.

Inom 1) kan man söka om tillstånd för fiskodling enligt vissa fastställda villkor. Inom 2) är kraven större, och få tillstånd medges. Inom 3) utges inga tillstånd.

För att upprätta planen kontaktades inte mindre än 30 intresseorganisationer under en 6-veckors period, alltså en för kanadensiska förhållanden oerhört omfattande verksamhet.

Varje intressegrupp fick identifiera områden som de av någon orsak ansåg vara "kritiska" eller "viktiga". En serie workshops hölls, och kartan, planen, arbetades fram. Den återspeglar således i flere avseenden intressegrupperns subjektiva värderingar om skydd för att bevaka egna intressen. I detta speciella fall hade 22 grupper bidragit med kartinformation. Vad avser typområde 2), limited opportunity, sägs också att tillstånd kan ges "where relevant user group interests...can be reconciled or accomodated by the applicant", dvs. respektive grupppintressen måste tillmötesgå.

I detta exempel på kustplanering är planen således kraftigt styrd av redan fastlagda intressen. Jämför detta med den tidigare förda diskussionen om aktörer och roller i planeringen generellt!

e) USA

I början av 1970 - talet ökade paradoxalt nog såväl expansionstrycket på USA:s kuststräckor som den amerikanska allmänhetens entusiasm för miljövård och miljöhänsyn (Healy -Zinn,1985).

Extremt hög efterfrågan på elkraft gav underlag för prognoser som visade att hundratals nya kraftverk skulle behövas, de flesta nukleära.

I allmänhet skulle de lokaliseras till kusterna, där kylvatten fanns i tillräcklig omfattning. Hastigt ökande oljeimport fick oljebolagen att planera för nya oljeraffinaderier och terminaler för flytande gas. Vidare gav stigande hushållsinkomster en dramatiskt ökad efterfrågan på fritidsbostäder, "second homes", längs kusten.

Parallellt med detta visade opinionsmätningar på att "environmental quality" var en av de frågor som mest engagerade allmänheten. Ekologi blev plötsligt ett ord på allas läppar.

Under början på 1979- talet kommer så lagstiftning rörande kustplanering till på olika håll i USA. Exempel på sådan är:

1970 i Maine : Site Location of Development Act.

1971 i Delaware : Coastal Zone Act.

1972 i Kalifornien : Coastal Zone Conservation Act.

Kongressen noterade, att medan somliga stater skapade ambitiösa program och lagsystem, saknades sådana helt i andra stater.1972 lade därför Kongressen fram Coastal Zone Management Act (CZM).

Efter att den antogs, upprättades delstatsprogram för alla kuststräckor, de flesta av dessa program tämligen väl anpassade till CZM:s system och krav.

Eftersom CZM kan ses som en ren ramlagstiftning, skiljer sig dock delstatslagarna från varandra (Jfr även Boschken, 1982).

Man har olika syn på huruvida "utveckling" eller "miljö" skall prioriteras, och man använder olika slags planerings- och förvaltningsverktyg. Man definierar "Coastal Zone" på olika sätt, och inkluderar därmed helt olika företeelser.

En extrem åt ena hållet är Californien (Fischer 1985, Boschken 1982). Där tog man till en mycket bred geografisk zon, och lät skydd av jordbruksmark, kulturhistoriskt bevarande och tillhandahållande av bostäder till låginkomsttagare ingå.

En extrem åt det andra hållet är Rhode Island. Där ingår endast havsområden och landbaserad verksamhet som kan påverkas av tidvattnet.

Det federala programmet inkluderade ekonomiskt stöd till stater som angrep kustproblematiken mer ambitiöst.

Staterna skiljer sig åt genom de verktyg som kommit till användning. De flesta implementationsmetoderna omfattar traditionella och välkända planeringsmetoder; tillståndsgivning, zoneringsmetoder, en blandning av generella och specifika markanvändningsbestämmelser, markförvärv samt formella och informella förhandlingar.

I det följande ger vi ett exempel på kustplanering i en delstat. Vi har valt att ta North Carolina, vid Atlantkusten, som exempel.

North Carolina inrättade ett program för skydd av kustresurserna 1974. Statens flacka kuststräcka präglas av breda grunda vikar, sund, sakta framflytande vattendrag, vidsträckta träskområden, skogar, jordbruksmark, små samhällen, samt ett sandrevellssystem ut mot Atlanten.

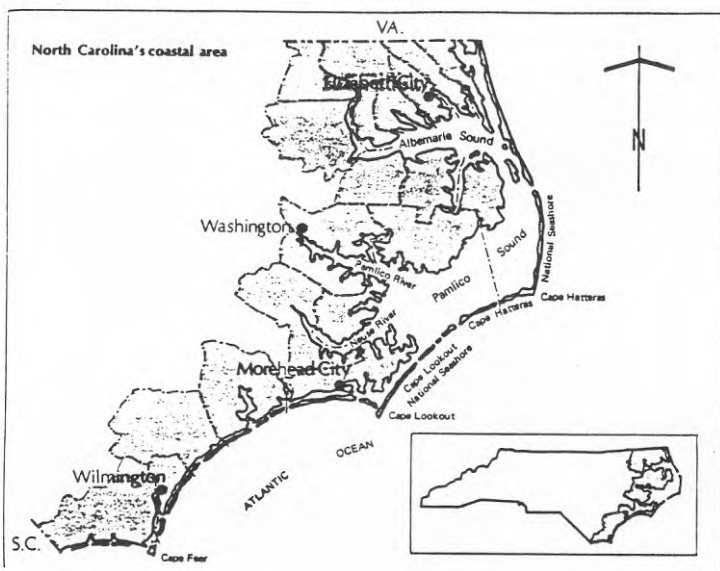
De senaste 25 åren har trycket på kusten ökat - industri, jordbruk, nya bostadsområden och annan kommersiell exploatering hotar både de naturliga ekosystemen och den historiska, sociala och ekonomiska balansen i kustområdet.

Delstaten antog Coastal Area Management Act (CAMA) 1974, efter "...den mest intensiva debatten om någon miljölagstiftning någonsin" (Owens, 1985).

Bestämmelserna omfattade ett övergripande regionalt resursförvaltningsprogram för statens 20 counties. Lagsystemet omfattar delstatlig styrning

av särskilt skyddsvärda områden, och obligatorisk översiktsplanering på lokal nivå.

Nödvändiga politiska beslut fattas av Coastal Resources Commission, CRC, d.v.s ungefär kustresurskommittén, sammansatt av "medborgare", som i sin tur tillsätts direkt av guvernören.



CAMA kräver att alla counties med kustområden måste anta översiktsplaner i enlighet med normer som CRC sätter upp. Planerna måste uppdateras vart femte år.

För alla vattenområden och våtmarker vid kusten, samt för ca 3 procent av den mest utsatta landarealen utfärdades speciella riktlinjer. All ny utbyggnad i dessa områden kräver nu särskilt tillstånd, och måste dessutom utformas i enlighet med normer som CRC utformar och utfärdar.

Delstaten har parallellt med detta köpt land för bl a reservatsändamål runt vattendragens mynningar

När man introducerade CAMA - idéerna var, som tidigare nämnts, det politiska motståndet starkt - många såg det som skedde som en inskränkning i rätten att själv fritt bestämma över markanvändningen. CAMA:s strategi blev att främst stimulera till översiktsplanering på lokal nivå, omfattande frågor som exploateringsstal och kustsamhällellenas karaktär.

Alla delstatsinvesteringar harmoniserades med de lokala översiktsplanerna, t ex beträffande stora vägprojekt.

I och med att man på lokal nivå har kunnat notera att översiktsplanerna respekteras högre upp i hierarkin har de också kunnat spela en reell roll; de ses som något mer än vanliga byråkratiska pappersprodukter.

I utvärderingen konstaterar man att markanvändningsplanering är en arbetskrävande, evolutionär process. Förståelse för planens intentioner, procedurer, terminologi etc kräver avsevärda pedagogiska insatser - processen blir viktig. Planerarna måste anpassa sig till lokala sedvänjor, samla till informella möten och planera "inifrån och ut". Ju fler som engageras i processen, desto framgångsrikare implementering.

North Carolinas kuster är mycket utsatta för stormar och naturkatastrofer. Den allmänna opinionen noterade som positivt att planeringsprogrammet hjälpte till att skydda och bevara bl a de omtyckta allmänna badstränderna.

Den mest kontroversiella bestämmelsen avsåg "the minimum ocean setback", alltså ett säkerhetsavstånd mellan bebyggelsen och havet. Erosionsbenägenheten i området är stark, och en buffertzonen, där ingen som helst exploatering tilläts, infördes.

Trots häftiga protester från berörda markägare lyckades kommissionen genomföra politiska beslut om byggstopp etc på alla nödvändiga nivåer, efter omfattande allmän diskussion.

Sammanfattningsvis kan man säga att erfarenheterna visar att delstatsnivån i USA är den rätta nivån för att balansera nationella, regionala och lokala intressen i kustplaneringen (Owens, 1985).

Man menar att CRC- gruppen fungerade mycket bättre i sammanhanget än vad en traditionell byråkratisk organisation skulle ha gjort:

Man gav sig tid att arbeta igenom problemen grundligt med alla intressenter, och man var flexibel beträffande medlen, så länge inte målet förlorades ur sikte.

Man tar nu itu med nästa fas. Den innefattar en breddning av definitionen av kustproblem (och därmed också av kustzonen).

Nu avser man att på något sätt få bukt med nedsmutsningen av kustvattnen. Programmet innefattar kontroll av av dränaget från bondgårdar, samhällen, skogar - politiskt känsliga problem, som för dagen inte är föremål för stark samhällelig kontroll.

f) Relevansen för svenska förhållanden

Vilka av kunskaperna och erfarenheterna ovan kan vara relevanta för svenska förhållanden? Det är förvisso avsevärda skillnader mellan Österbotten och British Columbia.

⚡ Dock är några saker gemensamma. Dit hör t ex svårigheterna att balansera mellan bevarande och exploatering, att låta allmänintressena få inskränka de privata intressena, och att se till att fysisk planering blir något mer än bara strukturbeskrivande.

⚡ I de "lyckade" fallen ovan är det tydligt att det är kombinationen av systemsyn och lokal förankring som gett resultat.

⚡ Till detta har då bidragit en ändamålsenlig definition av planeringsobjektet. Vare sig det har kallats "kystzone", kust eller "coastal zone", så har det gemensamma varit att man sett objektet som ett brett, organiskt samverkande område, där land och vatten, terrester och marin verksamhet setts i ett sammanhang, och där planeringen utgått från detta sammanhang i stället för att producera en landplan och en kustvattenplan, och därefter söka foga samman dessa.

Det skulle f.ö. gå att göra genomgången av exempel mycket längre än vad som redovisats här. Genomgående också för de utelämnade exemplen är att lärdomarna för svensk planering är desamma.



I det följande kapitlet kommer vi inledningsvis att diskutera huruvida det har handlat om kustvattenplanering eller kustplanering. Därefter kommenterar vi översiktsplanen som planeringsföreteelse.

6 KUSTEN OCH ÖVERSIKTSPLANERINGEN.

a) Kustvattenplanering eller kustplanering?

Den första försöksomgången under åren 1980- 85 syftade till att närmare studera havsresursfrågornas behandling i fysisk planering. Slutrapporten fick titeln Fysisk planering i kustvatten och hav. I rapporten lämnas förslag till åtgärder som erfordras för en fortsatt utveckling av den fysiska planeringen i kustvatten och hav.

I en promemoria 1986-02-18 anger DSH att man avser att "... gå vidare med att utveckla havsresursfrågornas behandling i fysisk planering". Det är alltså fortfarande havsresursfrågorna som är det intressanta objektet; detsamma gäller DSH:s syn på forskningsansvaret: "Forskningen om vattenplanering är f.n. inte klart uppdelad mellan vad som bör falla på naturvårdsverket och vad som faller inom byggforskningsrådets ansvarsområden....BFR:s forskning bör emellertid inriktas mot själva planeringsprocessen och dess utveckling. BFR avser att arbeta fram ett kustvatteninriktat forskningsprogram med förslag till konkreta forskningsprojekt avseende fortsatt utveckling för fysisk planering av vattenområden. Det projekt som havsresursdelegationen nu vill initiera skall ses som ett pilotprojekt inom ramen för utvecklingen av det ovan nämnda forskningsprogrammet."

Utgångspunkten för DSH är att förslaget till PBL nu föreligger, och att det där framhålls att vattenfrågorna bör föras fram på ett mer aktivt sätt i samhällsplaneringen.

Den kommunala översiktsplanen är obligatorisk, och den skall redovisa grunddragen i den avsedda användningen av mark- och vattenområden. Vattenresurserna skall behandlas som en del i det ekologiska sammanhanget, och man skall beakta vilken inverkan markanvändningen har på vattnet. Översiktsplanen skall utformas bl.a med beaktande av de naturresurs- och hushållningsaspekter som kommer till uttryck i naturresurslagen, och bör vidare ge riktlinjer för hur man skall prioritera mellan skilda intressen. "På ett likartat sätt skall även havsområden kunna beaktas i översiktsplanen".

DSH menar att projektet skall omfatta arbetet med att ta fram en miljöbeskrivning för en kommuns kustvattenområde ut till territorialhavsgränsen.

Den koppling till land som DSH ser i denna projektets initialfas är också den "flytande": " Projektet kan...vidgas till att även omfatta kommunens

inlandsvatten. Därigenom kan sambanden mellan förhållandena i vattendragen och i kustvattnet belysas."

När företrädare för BFR, DSH, planverket, SNV och forskarna tillsammans diskuterade ett tänkbart kustforskningsprojekt i februari -86 betonades betydelsen av att behandla hav och kustzon som integrerade, strukturskapande, element i ÖPL.

I det inledande Gävleseminariet (april -86) betonades i flera sammanhang det angelägna i att belysa kopplingen land - hav. "Ett sätt att arbeta är med s.k. problematiseringsseminarier, där t. ex förhållandet mellan land- och vattenanknutna problem kan belysas."

I beslutet om tilldelning av medel för försöksverksamheten i juni -86 är det dock fortfarande vattenproblematiken som gäller: "Medlen är avsedda för att användas för att i samarbete med Örnsköldsviks och Gävle kommuner inleda arbetet med att vidareutveckla metoder och former för fysisk planering i kustvatten och havsområden."

Samtidigt är det uppenbart att de organ som stod bakom försöksverksamheten i realiteten stöder en inriktning mot någon form av kustzonplanering.

I DSH:s remissvar på forskargruppens programskrivning till BFR (se även kapitel 3) står nämligen att läsa att "...Kopplingen mellan land- och vattenanknutna frågor är viktig att beakta i den fysiska planeringen av kustzonen. I den tidigare försöksverksamheten om fysisk planering av kustvatten och hav har detta förhållande påtalats. I den nu pågående försöksverksamheten är det viktigt att utforma denna koppling i de översiktliga planer som kommunerna skall arbeta fram.

Denna koppling mellan land och vatten förefaller självklar men är inte så enkel att genomföra. ...Det är särskilt frågan om hur det naturvetenskapliga underlagsmaterialet skall användas som är svårt att få klarhet i."

När så ledningsgruppen och projektgrupperna samlas till ett arbetsseminarium om utvärdering av försöksverksamheten är bilden entydig:

" Den försöksverksamhet som genomförts har inte syftat till att behandla enstaka aspekter av kustplanering som t.ex. miljöskydd och fysisk planering. Målet har varit att utveckla den fysiska planeringen till ett instrument för naturresursplanering. I ett sådant instrument måste olika aspekter av kustområdenas nyttjande och skydd kunna integreras. Konflikter och samverkansmöjligheter som kan råda mellan olika verksamheter måste kunna behandlas på ett för hela kustområdet optimalt sätt. Det innebär att den fysiska planeringen som instrument för kustplanering skall kunna beskriva hur olika aktiviteter i kustzonen påverkar och påverkas av andra intressen."

DSH upphörde som myndighet 1 januari 1990. I sina överväganden och förslag om den framtida svenska havsresursverksamheten, ÖGP-90, redovisas åtgärdsförslag som byggt på erfarenheter från försöksverksamheten. Bland förslagen och formuleringarna märks följande:

- Projekt med fortsatt fysisk översiktsplanering i kustvattenområden måste vara natur- och samhällsvetenskapligt integrerade.
- Planeringen av kust- och havsområden är genom kunskapsinhämtningen nära kopplad till såväl den samhällsvetenskapliga som den naturvetenskapliga utvecklingen.

I DSH:s sammanfattande slutsatser och erfarenheter, slutligen, (DSH 1989:4) heter det att ".. Fysisk planering av vattenområden kan i dessa avseenden inte bedrivas isolerat från näringslivsplaneringen. En utvecklad näringslivsplanering främst avseende kustfisket och vattenbruket bör komma till stånd, och komplettera den fysiska planens resursredovisningar. Samverkan mellan den kommunala planeringen och bl.a. den statliga sektorsplaneringen behöver härvid utvecklas."

Så långt den ökande insikten om att kustzonplanering i någon form borde vara ett givet inslag i översiktsplaneringen.

Men vilket syfte skall översiktsplaneringen egentligen ha? Vilken tyngd har den bland andra planer?

b) Om översiktsplanen

Översiktsplanen är vägledande för kommunens fortsatta beslut enligt PBL. Genom ställningstaganden i översiktsplanen uppnås ett slags preliminär koncensus. Definitiv blir den först genom de rättsverkande instituten.

Av tradition gör många kommuner mycket vaga ställningstaganden i sina översiktsplaner, och ansluter sig därmed till traditionen att inte binda upp sig inför en osäker utveckling.

I sin genomgång av naturresurslagen och översiktsplanen i BFR- skriften Planering med nya lagar, hävdar Ödmann (1986) att NRL är ett dåligt instrument för konfliktlösning för konfliktlösning när den tillämpas i kommunernas översiktsplanering. "Om man behandlar kommunens planering i ett förhandlingsperspektiv - vilket enligt min erfarenhet är realistiskt - finner man att de olika prioriterade intressena i stort är öppna för förhandlingar till dess det ekonomiska intresset tillgodosätts genom medgivande till exploatering..."

Ett framsteg för en förändrad natursyn är, att ekologin genom NRL ges en rättslig status som ett argument och som ett kunskapsområde i den kommunala planeringen".

Ödmann drar också slutsatsen att kommunen kan hävda sina riktlinjer i översiktsplanen om de är mycket entydigt formulerade. Utgången i ett enskilt fall torde sammanhänga med många faktorer. Om det är kommunen själv som vill frångå översiktsplanen och tillgodose ett för sysselsättningen i kommunen betydelsefullt intresse är det enklare för exploatören att vinna gehör än om det är ett enskilt intresse utan samhälls-ekonomisk betydelse.

Kommunen väljer alltså i praktiken att behandla eller inte behandla sektorer och objekt i sin ÖPL. Och det är i allt väsentligt kommunen som bestämmer om översiktsplanens bestämmelser och riktlinjer skall beaktas i enskilda exploaterings- och planändringsärenden.

Regionplaner och generalplaner som redskap för planmässigt samhällsbyggande fungerade inte i praktiken. Vi vet inte hur ÖPL enligt PBL kommer att fungera.

Mycket i dagens utveckling tyder på att den politiska styrningen av bebyggelseutveckling och annan strukturbildande verksamhet kommer att inriktas på projekten. (Floderus, 1989). Kortsiktig förhandlingsplanering tar över. I den belysningen får naturligtvis översiktsplanen en tämligen blygsam roll, fr.a. när de positiva kunskapseffekterna av själva planeringsprocessen sjunkit undan.

Även om översiktsplanen har avsevärda begränsningar som styrinstrument är det under alla omständigheter väsentligt att på alla tänkbara sätt söka få in kustspecifika variabler i den översiktliga planeringen.

Erfarenheterna av försöksverksamheten pekar utan tvivel på att kustområdet är det i särklass mest svårplanerade området i en kustkommun. Anledningen är dels att kusten är så ekologiskt känslig, dels att systemsambanden är så okända.

Översiktsplaneringens natur gör det dessutom angeläget att komma fram med kustvariablerna på ett tidigt stadium, för att betona kustens kvaliteter och känslighet för belastningar.

Det är nu de måste komma dit; det blir på något sätt meningslöst att söka åstadkomma den retroaktiva profylaxen!

I detta perspektiv blir inte minst den inledande miljöbeskrivningen ett oerhört viktigt planeringsinstrument.



I det följande, avslutande, kapitlet söker vi ge svar på och kommentarer till de i kapitel 1 uppställda frågorna.

Vidare ger vi en avslutande kommentar.

7 SLUTSATSER OCH AVSLUTANDE KOMENTAR

I detta avslutande kapitel kommer vi att ge kortfattade svar och kommentarer till de i kapitel 1 formulerade frågorna. Slutsatserna kan naturligtvis läsas fristående, men vi rekommenderar ändå att läsaren tar del av det sammanhang där respektive företeelse behandlas. Läsanvisningarna i kapitel 1 torde därvid kunna vara till hjälp.

a) Slutsatser

Samverkan mellan olika nivåer

Längre fram (Systemsambanden) argumenterar vi för att det är nödvändigt att anlägga en systemsyn för att de känsliga, och ibland svårfunna sambanden i kustzonen skall kunna beaktas.

Länsstyrelsen har genom PBL fått en ny roll; den granskande och fastställande rollen har tonats ner, medan den rådgivande förstärkts.

Längs kusterna finns ett stort antal mellankommunala problem och intressen. Dit hör turistanläggningar, vattentransporterade föroreningar och båtleder, för att här nämna några exempel.

I ett av de delprojekt vi följt samverkade kommun och länsstyrelse intensivt i en gemensam arbetsgrupp. Resultatet blev en utomordentligt väl fungerande samverkan.

Vår slutsats blir därför att översiktlig planering av kuststräckor bör ses som samverkansprojekt, där både läns- och kommunrepresentanter deltar. Därmed är det också sagt att kustplanering som endast omfattar en del av kommunens kuststräcka är skäligen meningslös - med ett undantag: Det har visat sig värdefullt att börja en planeringsfas med ett lämpligt avgränsat delområde. Där kan tekniker, samverkansformer och intresse-redovisningar prövas, så att man kan förvissa sig om att de passar de lokala förhållandena.

Intressekonflikternas hantering

Ett sätt att systematisera intressekonflikterna är att dela in kustområdet i utvecklingsområden, bevarandeområden samt konfliktområden, för att därmed få en bild i stort.

Vi menar att metoden med en anspråksmatris (se även kap 3, avsnitt a) är en framkomlig väg att i förlängningen systematisera intressekonflikterna.

Några av dessa är givna på förhand: ekologiska konflikter i samband med industriutsläpp, lokalisering av miljöstörande industri, koncentrationer av transporter till lands och till havs, fritidshusens lokalisering, fredande av känslig natur.

Men det är också angeläget att beakta potentiella konfliktområden, paradoxalt nog framför allt för att kunna peka på möjligheter, och inte endast ägna sig åt restriktionsplanering. Om kustplaneringen - fr a med miljöbeskrivningens hjälp - tydligt pekar ut var nya aktiviteter, kommer i konflikt med andra, genererar detta en sållningsprocess som anger områden som kan användas: områden som lämpar sig för vissa typer av industri eller annan bebyggelse.

Låt oss ta ett exempel med kassodling av fisk. Även om miljöbeskrivningen visar att vattenområdet i fråga tål belastning av fosfor och när-salter, är det inte givet att det anslutande landområdet är lämpat för de aktiviteter som kassodlingen ger upphov till på land: hantering av slaktavfall, bebyggelse, transporter. Ett annat område har i stället landförhållanden som är lämpliga i sammanhanget, medan vattenområdet utanför kan tåla belastning, men i mindre omfattning.

Kustplaneringens uppgift blir då att framhålla lämpligheten av kassodling i viss skala, just där.

Definition av kust och kustplanering

Av den rätt utförliga diskussionen kring en normativ definition av kust och kustplanering i kapitel 2 framgår svårigheten att erhålla en kort och enkel definition av begreppet "kust". I svensk byråkratisk värld är kusten antingen en landzon innanför eller ett havsområde utanför kust/strandlinjen. Vi menar att en svensk principkust i planeringssammanhang innehåller såväl en land- som en havsdel, med en kustlinje över vilken aktiviteter sker (jmf. "across shore activities"). Avgränsningen av kusten inåt och utåt skall vara funktionell - verksamheterna som påverkar kustzonen avgör "planeringsområdet", dvs. kustens bredd. Det kan vara ändamålsenligt att inkludera avrinningsområden för vattendrag som via industriutsläpp påverkar verksamheter i kustvattnen, t.ex. fiskodling. I några kommuner kan stora vägar (E4, E6) utgöra klara och praktiska avgränsningar inåt. Viktigt är att kusten bör betraktas som en dynamisk helhet, som en del av större ekologiska och ekonomiska system.

Någon diskussion om planering som aktivitet är inte aktuell här. Men det är viktigt att ändå beröra kustplaneringens speciella dimensioner.

Kustplanen är en översiktlig fysisk plan (se mera om ÖPL längre fram), och kustplaneringen är inriktad mot långsiktig resurshushållning i kustområdet. Vi anser att man i Sverige har en otillräcklig kunskap om kusten (enligt vår definition av kustområde). Generellt sker planeringsbeslut alltid på basis av ofullständig kunskap, men i kustplaneringen

tillkommer svårigheten att behärska och sammanjämka olika kunskaps-traditioner. På land finns etablerade teknisk - juridiska planeringsrutiner - på havssidan är planeringstraditionen svag eller obefintlig. Den traditionelle "kommun-planeraren", oftast med arkitektutbildning (se diskussion i kap. 2 g), håller sig helst på land. Inte heller planeringsorganisationen är benägen att ge sig ut i kustvattnet - men man blir så illa tvungen. Kustplaneringen måste ta hand om de komplicerade sambanden mellan land och hav, och i kommunerna bör miljö- och hälsoskyddsnämnderna, med hjälp av länsstyrelsens experter, skaffa sig kustvattenkunskap och tillföra denna till planeringsprocessen.

Vi vill hävda att **större krav bör ställas på kustplaneringen än på översiktsplaneringen i allmänhet**. Det kommer därmed att ta tid att skaffa sig den kunskap om komplicerade "nya" samband som krävs.

Systemsamband och kustplanering

Redan i början av 1970-talet slogs fast att fysisk planering i Sverige skall ske med ekologisk grundsyn. Denna grundsyn förutsätter kunskap om, och vilja att rätta sig efter, vissa grunddrag i det "ekologiska synsättet". I detta sammanhang innefattar det bl.a. principer om samspelet mellan olika varelser och omgivningen, och hur ingrepp i en del av ett system, ett ekosystem, fortplantar sig till andra delar med ibland oväntade och oönskade effekter.

Det ekologiska synsättet bör också tvinga oss att fastslå var gränsen går för mänsklig verksamhet gentemot naturens funktioner. Det är å ena sidan en fråga om de möjligheter naturen "erbjuder" och å den andra de begränsningar som finns i naturekosystemens elasticitet och robusthet. Hur mycket tål naturen ? - är den enkla frågan. Eller på ett "planeraranpassat" sätt: **Vilket handlingsutrymme har vi?**

Som vi påpekat i kap.2 är kusten en ekoton, dvs. en gränslinje mellan två miljöer, där naturen är å ena sidan är artrik, dynamisk och produktiv, å den andra, som en konsekvens därav, känslig för främmande ingrepp, läs: mänskliga. "Planeraren" som skall arbeta med denna miljö måste vara inte bara kunnig i ekologiska frågor, utan även ha den auktoritet och integritet som kan behövas vid en hårdhänt behandling av planen i de politiska organen.

Vi har tidigare (kap.2) rätt utförligt diskuterat vikten av en **systemsyn vid kustplanering**. En systemanalytisk ansats innebär att man lägger vikt vid dynamiken och sambanden i en struktur. Vi vill betona vikten av att känna till de olika **systemnivåer** som berörs vid planering av aktiviteter i ett kustområde (kap.2 f). Man bör minnas att planförfattarna, "planerarna", är aktörer i sammanhang som de själva påverkar genom planen. De är en del av maktstrukturen i värdesystemet ; "så här bör det vara, det är bäst så!".

Fisket, som aktivitetssystem, är starkt beroende av den biologisk-/ekologiska produktionen/funktionen i havet, men påverkas naturligtvis uppifrån i den vertikala strukturen. Förbud, kvoter och tillstånd för "utsocknes" att tråla påläggs uppifrån. Planerarens möjlighet att erhålla kunskap om denna typ av relationer och beroenden kan förbättras genom det breddade samrådsförfarande som nu införs.

Sammanfattningsvis:

Vi anser att analys av systemsamband borde vara viktiga inslag i samhällsplaneringen. Här är vi igen inne på en ny och svår aspekt av kustplaneringen. Som vi påpekat ovan, har den traditionella samhällsplaneringen analyserat och dragit konsekvenserna av ingrepp i socioekonomiska system - nya vägar, etablerandet av miljöstörande industri, tätortsexpansion över jordbruksmark. Den "nya" kustplaneraren måste kunna skaffa sig kunskap om miljöproblemens uppkomst i havsvikar och älvmyningar, men också kunna förstå hur detta påverkar kustsamhället på lång sikt!

Process och procedur.

Kommunerna har i den nya plan- och bygglagstiftningen erhållit en kraftigt utvidgad planerings- och beslutsrätt, samtidigt som den regionala nivån fått en annan, mer rådgivande roll.

Ses planeringen som en formell procedur, finns naturligtvis en aktör med etiketten "planerare", men i den allt mer processorienterade planering som blivit resultatet när både planering och byggande fått starkare kommunpolitisk laddning, blir identifieringen av "planeraren" problematisk.

I kapitel 2, avsnitt g), kopplar vi samman begreppen aktör, struktur och perspektiv. Till saken hör att företagen blir allt tydligare aktörer på planeringsarenan. Decentraliseringen av planeringsmakten inbjuder ju till förhandlingsplanering, vilket ytterligare komplicerar planerarrollen.

Översiktsplanen kan betraktas som kommunens utgångsbud i de förhandlingar som förs när nya projekt diskuteras mellan kommunens företrädare och exploatörerna. Det är därför av stor vikt att översiktsplanen både är väl genomarbetad och väl förankrad. Finns inte en fungerande översiktsplan, har kommunen mycket lite att sätta emot. I synnerhet gäller detta det känsliga kustområdet.

Systematisering av anspråk

I kapitel 3, avsnitt a) presenteras en matris som Gävlegruppen arbetade fram, och där anspråk sorterades in, ordnade längs en skala som löper

mellan extremerna havsbaserat, respektive landbaserat. Längs den andra axeln finns karakteristika som möjlighet, hot/konflikt, och utvecklingspotential listade.

Vi finner en anspråks/intresse-matris av denna typ vara ett utmärkt hjälpmedel med stor pedagogisk potential. Den ger en visuell antydning av komplexa samband, samtidigt som den tydligt visar var väsentliga kunskapsluckor finns.

Den kan användas i början av en planeringsfas, för att sammanställa idéer om befintligt material, och den kan byggas på allteftersom kunskaperna om strukturerna fördjupas.

I och med att den är öppen längs båda dimensionerna, kan nya anspråk, och nya aspekter på anspråken byggas på. I en tidig fas av planarbetet, när det är angeläget att få in synpunkter från så många håll som möjligt, är detta en utomordentlig fördel - tillkommande synpunkter "stör" inte arbetet, vilket det annars lätt kan upplevas göra.

Breddat inflytande

Erfarenheterna av ett breddat samråd i samband med kustplaneringsverksamheten är genomgående goda. Såväl i Ö-vik som i Gävle såg man möjligheter att bredda samrådsförfarandet till att bli något betydligt mer än bara ett formellt samråd. På båda ställena har man inbjudit till omfattande seminarier, diskussionskvällar och hearings. Man har sökt starta studiecirkel, och man har arbetat med scenarios. Dessutom har man samlat politiker, tjänstemän och andra i en tämligen otraditionell blandning för att förutsättningslöst penetrera kustproblematik, och för att få idéer och uppslag.

En erfarenhet som är värd att föra vidare är att scenarios är utmärkta utgångspunkter för att få tillstånd en fri och kreativ diskussion. I Gävle arbetade man t ex med ett energiscenario, sju år fram i tiden. Fördelen i förhållande till sedvanliga trendframskrivningar som diskussionsbas, är att man kan gå utanför det man slentrianmässigt betraktar som en rimlig framtidsbild, utan att man för den skull ägnar sig åt helt orealistiska spekulationer. Ett scenario i detta sammanhang skall alltså ge en bild av en fullt tänkbar framtid.

Seminarier, hearings och informationsträffar för dessutom det goda med sig att ett stort antal sektorer och nivåer i samhället samtidigt informeras om, och engageras i ett komplext sakområde, något som i sin tur bäddar för ett enkelt och okonventionellt informationsutbyte under arbetets gång.

För den lokala kustbefolkningen är det naturligtvis värdefullt att få tillfälle att lämna synpunkter på det egna områdets utveckling, och inte bara bibringas "en känsla av medbestämmande".

Ett påpekande som vi gärna vill göra i sammanhanget är detta: Det finns en risk med att i ett tidigt skede informera med ett alltför professionellt framställt kartmaterial!

Även om kartorna endast innehåller preliminära och fragmentariska uppgifter, ger färglagda, "arkitektbetonade" kartor ett intryck av slutgiltighet. Detta hämmar informationsutbytet; man bör alltså inte på ett tidigt stadium av planeringsarbetet använda sig av material som ger ett intryck av redan genomförd planering.

Nya tekniker

En ny och viktig del att belysa i försöksverksamheten har varit vattenmiljöfrågornas behandling i kustplaneringen. God vattenkvalitet har starka samband med ekonomisk verksamhet i kustområdet, och de miljöbeskrivningar som utarbetats har speciellt inriktats mot kustvattenmiljön. Viktiga frågor i detta sammanhang är vattenutbyte och spridningsförhållanden längs kusten. För att komma åt dessa har två sk. "nya" metoder prövats, dvs. marin fjärranalys, samt den s.k. kustzonmetodik (för utförligare presentation se kap.4 c).

Från fjärranalysstudien, som främst använde sig av data från LANDSAT-satelliter, kan några erfarenheter dras, även om den nya SPOT-satelliten inte hann testas som avsett var:

- kartor över ytvattentemperaturer är bra och enkla att framställa. Med deras hjälp kan varmvattenutsläpp, uppvärmningsområden och spridningsplymer utanför vattendragens mynningar och industrier lätt urskiljas.

- kartor över siktdjup, grumlighet och suspenderat material kan framställas.

- tidsserier bör bli möjliga till ett överkomligt pris - en "bild", en scen, täcker en stor del av eller hela kommunens kustområde.

En nackdel med tekniken är att den fortfarande är dyr, och fordrar specialutrustning och specialistkunskap i bildbehandling.

Kustzonmetodiken, som beskrivits utförligt i annat sammanhang, inriktar sig på att via studier av vattendynamik och bottendynamik belysa hur föroreningar sprids i kustvattnen.

Problemformulering och politiskt gehör

Av de lärdomar vi redovisat från försökskommunerna framgår att det är svårt att engagera kommunpolitiker i kustplaneringen. Om intresset hos ledande politiker är svagt, drivs inte heller kustfrågor med större intresse än nöden kräver. Och detta betyder att om inte "nöden" är påträngande

blir inte kustplaneringsfrågor uppmärksammade i den utsträckning de borde.

Vi menar, att det ytterligare engagemang, som de ofta svåra av-vägan- dena mellan bevarande och utveckling kräver, inte uppmuntras i den traditionella ärendehan- dlingen. Alltså borde en framgångsrik kustplane- ring bygga på ett engagemang hos de ansvariga kommunpolitikerna. Men varför är man inte intresserad?

Det är svårt att skapa engagemang i planfrågor, speciellt sådana där ett stort mått av långsiktighet krävs, om inte ärendena är kontroversiella. Som vi betonat tidigare: Endast konflikter förmår engagera, och följakt- ligen måste målkonflikterna vara manifesta, påtagliga, för att kunna enga- gera. Många kustplanefrågor innehåller latent, vilande, målkonflikter, men för att engagera till diskussion måste de om möjligt beskrivas (av planförfattaren, planarkitekten?) så att framtida konflikter tydliggörs.

Att skjuta beskrivningen av målkonflikterna framför sig genom att inte berätta hela sanningen skapar inte goda förutsättningar för en lyckad kustplanering. Den harmonisyn på planeringen i t ex Ö-viks kustområde, som till synes varit rådande under 1960- och 70-talen, har uppenbarligen till stor del berott på den dominerande "bruksandan"- det som varit bra för Det stora företaget har ansetts vara bra för kommunen. En konflikt- syn har blivit mer uppenbar under slutet av 1980- talet, och det bäddar måhända för ett större engagemang till fromma för kustplaneringen som process, och därmed även för slutprodukten.

Det fordras en styrning mot identifierade politiska mål, där conse- kvenserna av ingrepp i kustzonens ofta känsliga miljö klagörs i plane- ringsprocessens tidiga skede. En kortsiktig detaljstyrning gynnar förvisso inte en långsiktig kustplanering, men det är lättare att diskutera och ta be- slut om taklutning och fasadfärg än om fosforutsläppen och deras på- verkan på sysselsättning och fritidsaktiviter under 2010- talet!

Utländska erfarenheter

I kapitel 5 finns en sammanställning av erfarenheter av kustplanering i Finland, Norge, Canada och USA. Genomgången visar att där finns åt- skilligt att ta fasta på.

I Norge betonas systemsambanden starkt; land - hav, människa - eko- system. Man ser kustzonen som ett organiskt sammanhållet helt. Samtidigt kan vi konstatera att i områden där t ex kassodling eller fiske är huvud- näringen, tonas systemsambanden ner, till förmån för en enkel listning av intressen.

Kvarstår dock ett positivt intryck; medvetandet om att kustzonen är en specifik entitet är uppenbarligen starkt förankrad.

Den finska planlagstiftningen är genomgående svagare än den svenska. Vi finner inte att svensk kustplanering har några impulser att hämta därifrån. Däremot är förhållandena på ömse sidor om Bottenviken ofta

mycket likartade. Den gemensamma bassängen gör därmed ett samarbete ytterst angeläget.

Canada representeras av British Columbia. Shore Zone, kustzon, är ett väl förankrat planeringsbegrepp. Vad som fr. a är av intresse här är det konsekventa arbetet med att i det av tradition "planeringssvaga" landet Canada förankra en plan genom att arbeta med olika intressegrupper. Utgångspunkten var alltså redan fastlagda intressen, men trots detta kunde man via workshops etc lägga fast riktlinjer, där allmännyttan går före privat vinning.

Också i USA (North Carolina) lyckades man, genom att förankra idéer om kustplanering som formulerats av en medborgar- och partssammansatt grupp, genomdriva beslut på delstatsnivå, trots att många såg det som skedde som en inskränkning i den traditionella rätten att själv bestämma över markanvändningen. Uppenbarligen har de senaste decenniernas intensiva miljödebatt gett möjligheter till en markanvändningsplanering som inte kunnat genomföras tidigare.

Översiktsplaneringens status

Formellt är översiktsplanen (ÖPL) vägledande för kommunens fortsatta beslut enligt PBL. Genom ställningstaganden i ÖPL uppnås ett slags preliminär koncensus. Definitiv blir den först genom de rättsverkande instituten.

När detta skrives (våren -90) har de flesta av landets kommuner avslutat arbetet med sina översiktsplaner - planer som ju skall vara kommuntäckande, och som enligt bestämmelserna omfattar såväl mark- som vattenområden.

I de kommuner som vi studerat har inte kustfrågorna getts någon särskilt tydlig status, försöksverksamheten med kustplanering till trots. Utöver ett fåtal markeringar handlar det om formuleringar av typen "...avser återkomma senare i form av fördjupad översiktsplan".

Nu är det ju så att de flesta kommuner av tradition gör mycket vaga ställningstaganden i sina översiktsplaner. Man vill inte binda upp sig inför en osäker utveckling (i kapitel 6 b behandlas f.ö. översiktsplanens möjligheter som styrinstrument).

Våra erfarenheter av försöksverksamheten i Gävle och Ö-vik pekar på att man med en konsekvent miljöbeskrivning som "murbräcka" ändå har ganska goda möjligheter att få in kustspecifika variabler i översiktsplaneringen. Även om det i allt väsentligt är kommunen som bestämmer om ÖPL:s riktlinjer och bestämmelser skall beaktas i enskilda exploaterings- och planärenden, och därmed har starka begränsningar som styrinstrument, kan kommunen hävda sina riktlinjer i ÖPL om de är tillräckligt pregnant formulerade.

Kustområdena är ju enligt vår uppfattning de i särklass mest svårplanerade områdena i en kustkommun.

Ju starkare miljöbeskrivningen pekar på tydliga orsakssamband, desto större möjligheter finns att med ÖPL:s hjälp dirigera verksamheter som på olika sätt är miljöstörande.

Sammanfattningsvis: Använd ÖPL, även om dess styrmöjligheter är begränsade. Lagg ner stor energi på en miljöbeskrivning som också på ett tydligt sätt blottlägger orsakskedjorna - om möjligt hela vägen från sociala/ekonomiska system över till de biologisk/ekologiska systemen.

b) Avslutande kommentar

Vi har följt en försöksverksamhet, den andra i ordningen under 1980 - talet. Perioden har präglats av ett närmast dramatiskt ökande medvetenhet om miljöfaktorernas övergripande betydelse. Plan- och bygglagen och naturresurslagen har trätt i kraft under denna andra försöksomgång. Går allt som statsmakterna beräknat har alla kommuner färdigställda över- siktplaner 1 juli 1990.

En tydlig tendens i tiden är en decentralisering, från den statliga nivån till den kommunala, och i konsekvens därmed har kommunerna erhållit en kraftigt utvidgad planeringsroll (se t. ex Castensson m fl, 1989).

En stor del av ansvaret för hushållningen med mark- och vatten har lagts på kommunerna, som också har en nyckelroll vad avser bevarande och skydd. Inte ens riksintressena är i realiteten mycket mer än en kommunal angelägenhet:

"... det som markerats som riksintresse har en stark rättslig ställning - formellt sett. Hur det blir i praktiken beror helt av tyngden i argumentationen från olika intressenter. Ett exploateringsintresse, som kommunen stöder, torde enligt mitt förmenande kunna utveckla en argumentation, som gör att länsstyrelsen anser sig kunna kompromissa och släppa riksintresset helt eller delvis" (Ödmann, 1986. Se även vårt exempel med kassodlingen i Köpmanholmen, kap 4).

Castensson m. fl (1989) konstaterar dessutom att intressenterna i den kommunala mark/vatten planeringen ofta kan vara svåra att identifiera på planeringsstadiet. Ofta är det så att intressentgrupperingarna framträder först då planerade projekt sätts igång. Det är då vanligtvis försent att ta upp och vidta åtgärder för att tillgodose olika intressenter och intressegrupper. Har vi dessutom en stadig tendens mot förhandlingsplanering, där nätverk och tillfälliga allianser mellan politiska och exploaterande grupper hastigt uppstår och skingras, försvåras naturligtvis en långsiktig, stabil planering med miljöintressena i fokus än mer.

Samtidigt har en ökande kunskap om miljö samband och långa kausalkedjor medfört att insikten om att övergripande kunskapssammanställningar är en nödvändig ingrediens i samhällsplaneringen. Detta ställer de regio-

nala organen i en intressant position: samtidigt som planeringsmakten samlas i kommunerna ställs kraven på interkommunal och interregional planering allt tydligare.

I den belysningen är det utomordentligt tillfredsställande att försöksverksamheten arrangerats så att projektgruppen bestått av företrädare för både stat och kommun, planorgan och miljöorgan.

Syftet med försöksverksamheten har dels varit att utarbeta metoder för att hantera kustfrågor i den översiktliga fysiska planeringen, dels att skapa kompletterande kunskaper om sambanden mellan hav och land, människa och miljö.

Projektgruppernas verksamhet har dels följts, dels kompletterats av oss. Vi vill här något kommentera konsekvenserna av vår närvaro. Participationsproblematik förekommer vid all aktionsforskning, och den dominerande komplikationen blir denna: Hur separera bort de effekter som den egna närvaron ger upphov till? Hur forska på sig själv? Den logiska typläran säger ju att ett element i en klass befinner sig på en annan och lägre logisk nivå än klassen själv (Bateson, 1972). Som bekant så går det ju inte att lyfta sig själv i håret!

Som framgått har vi producerat en del material; topografiska beskrivningar, scenarios etc. Vi har närvarat som aktiva partners i en lång rad arbetsmöten, och vi har närvarat vid, och delvis styrt seminarierna.

Därmed har vi naturligtvis i någon mening påverkat processen.

Hur mycket då?

Vi kan naturligtvis inte besvara frågan på ett objektiva, "vetenskapligt" sätt. Vi tror att vi har tagit hänsyn till detta när vi sökt utvärdera vad som hänt, och vi tror att vår påverkan är så avgränsad att det går att korrigera för den när så krävs. Vi har hållit en intern diskussion om problematiken levande under hela projektet, för att ständigt vara medvetna om att den existerar.

Här följer som avslutning ett antal synpunkter på i vilket sammanhang, i vilken kontext, kustplanering sker, samt några punkter som vi ytterligare vill betona:

⌘ Det är angeläget att analysera långa samband, kausalkedjor. Det gäller fysiska samband som ändrar långt uppe på land respektive långt ute i vatten. Och det gäller socio - ekonomiska samband.

⌘ Det är viktigt att bestämma ansvarsförhållandena när det gäller företeelser som på något sätt är interregionala eller interkommunala till sin karaktär. Exempel på sådant är spridning av miljögifter längs kusten,

spridning av smitta från kassodlingar med vandringsfiskar upp i vattendragen. Länsstyrelsens eller kommunens ansvar i planeringen?

⚡ Hys ingen övertro på GIS -databanksystem och andra tekniska planeringssystem, satellitbilder undantagna. Kustplanering är i stor utsträckning processberoende, i betydligt mindre utsträckning teknikrelaterad. Det finns ingen kustplaneringsknapp att trycka på!

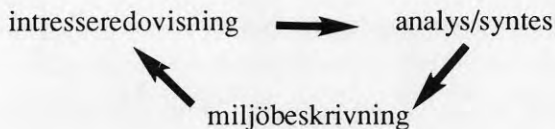
⚡ Det är en nyttig övning att vända på de vanliga planeringsperspektiven - försök att nalkas kusten från havet i stället för, som vanligt, från landsidan.

⚡ Arbetsgruppen för kustplanering - för en grupp bör det vara - måste vara allsidigt sammansatt. Det är viktigt att företrädare från såväl regional som kommunal nivå ingår. Likaså är det viktigt att miljövetare, samhällsvetare och fysiska planerare finns representerade.

⚡ Presentera åtminstone delar av materialet i konflikttermer någonstans längs planeringsvägen för att därigenom aktivera politikerna!

⚡ Det är väsentligt att miljöbeskrivningen kommer in som färdigt och användbart material i ett tidigt skede. Samtidigt gör tid- och resursskäl att den i allmänhet måste bygga på vad intresseredovisningen anger som akut och viktigt.

Man kan tänka sig en successiv och samtidig utveckling av miljöbeskrivning - intresseredovisning - analys/förslag enligt Strategic Choice-modellen:



⚡ Kustområdet bör delas upp i hanterliga bitar som helst bör vara administrativa enheter. Dels är det värdefullt att ha ett "försöksområde", dels är det lättare att lägga in en mindre "pusselbit" i ÖPL än en hel kuststräcka.

a) Bakgrund och historik

När Naturresurslagen trädde i kraft 1 juli 1987 innebar det att hushållningsbestämmelserna för användningen av mark och vatten i riksdagens riktlinjer för den fysiska riksplaneringen lagreglerades.

Den första rapporten om hushållning med mark och vatten kom 1971. Den ledde inte till att frågor om havets nyttjande och skydd i någon större omfattning kom att föras in i kommunernas fysiska planering.

Remissinstanserna hade dock efterlyst en mer utförlig behandling av vattenfrågor, och när rapporten Hushållning med mark och vatten 2 (SOU 1979: 54/55) publicerades, togs havsresursfrågorna upp som en av de viktigaste bland de nya frågorna.

1975 tillsatte bostadsdepartementet en havsmiljögrupp, som bl a publicerade sammanställningen Havet - nyttjande och skydd.

I beslutet om fortsatt fysisk riksplanering (1979, 1980) betonades behovet av en försöksverksamhet, för att där utveckla former för att övergripande kunna hantera frågor om kust- och havsområdenas utnyttjande och skydd.

Delegationen för samordning av havsresursverksamheten (DSH) inrättades 1979. I dess uppgifter ingick bl a att ansvara för havs- och havsresursfrågornas implementering på kommunal och regional nivå.

I DSH: s programskrivning 1982 togs kustplanering upp som ett prioriterat programområde.

Till saken hör att översiktlig planering i form av s.k. vidgad generalplanering, kommunöversikter, hade genomförts i landets genom sammanslagningar nybildade, stora kommuner. I programmet framhölls att den traditionella fysiska planeringen borde vara vägledande för kustvattnens och havsresursernas utnyttjande och skydd.

I tiden låg också ett betonande av medborgarinflytande i planeringen; man markerar också att den borde ske i former som säkerställde inflytande för landets medborgare och dess organisationer.

För programmet kustplanering föreslogs följande:

Å att utveckla metoder och former för havsresursfrågornas behandling i den fysiska planeringen, och att genomföra erforderliga kompletteringar eller ändringar i befintliga regelsystem och administrativa rutiner.

Å att samordna insamling och bearbetning av kunskaper och erfarenheter som rör resurshushållningen i kust- och havsområdena för att ge statsmakterna möjlighet att följa utvecklingen, och

Å att få till stånd fortlöpande analyser av de problem och frågor som rör havsresursernas nyttjande och skydd, samt mot bakgrund därav redovisa överväganden och förslag till åtgärder för långsiktig hushållning av havsresurserna.

Vid den tidpunkten hade den försöksverksamhet om fysisk planering av kustvatten och hav som beskrivs i avsnitt c) nedan redan påbörjats, liksom det av Statens Naturvårdsverk initierade forskningsprojektet om den marina kustzonen.

b Det marina kustzonprojektet

År 1980 startade Statens Naturvårdsverk, SNV, ett fyraårigt s.k. prioriterat projektområde kallat " Den marina kustzonen - bedömningsgrunder för planering".

Bakgrunden till projektet finns beskriven i projektets handlingsprogram (SNV, PM 1284) där det bl a heter:

"En medveten planering måste bl a utgå från principen att innan beslut fattas som innebär ingrepp i den marina miljön, bör kunskap om ingreppets miljökonsekvenser finnas tillgänglig. Så är dock sällan fallet. Det moderna samhällets utveckling och förändring sker ofta med krav på snabba beslut. Detta medför att tillräcklig kunskap om ett ingrepps påverkan på den marina miljön sällan föreligger eller hinner tas fram. Det är därför väsentligt att sådan kunskap som erfordras om olika ingrepps effekter på de marina eko-systemen tas fram, sammanställs, analyseras och redovisas på ett för planeraren lättillgängligt sätt...".

Projektet slutredovisades i skriften " Praktisk kustekologi", 1985, (SNV PM 1987).

I projektet studerade man kustzonens ekologiska funktion, inkluderande biologiska och hydrologiska förhållanden. Syftet var således att få fram praktiskt användbar kunskap som skulle användas av planerare och beslutsfattare på olika nivåer. Projektet studerade t ex miljöeffekterna av olika verksamheter som grusutvinning till havs, muddring, tipping i kustvatten, samt vattenbruk.

Projektet var ett klart exempel på tillämpad forskning med inslag av grundforskning, och där framtagna metoder och kriterier var anpassade till definierade behov.

Forskarna arbetade med s k nyckelparametrar, som i sin tur kan indelas i två huvuddelar: dels de geovetenskapliga (morfometri, sediment och vattenutbyte), dels de biologiska parametrarna.

Genomgående gäller att ökade kunskaper om dessa parametrar är viktiga för att identifiera kustvattenanknutna miljöproblem.

I scenarier beskrivs sedan t ex konsekvenserna av alternativa lokaliseringar av småbåtshamnar och industriutsläpp.

I exemplet kring kassodling av fisk använder man sig av den botten-dynamiska modell som numera allmänt går under namnet "Håkansonska modellen"

Denna behandlas utförligt i delrapporten "Vattendynamik och botten-dynamik i kustzonen" (SNV, PM 1905), och bygger på uppskattning av ytvattnets uppehållstid och av bottenförhållandena (erosion, transport, ackumulatation).

Den Håkansonska modellen har använts inom flera kustområden, och även inom de kustkommuner som närmare beskrivs i kapitel 4.

Kustzonprojektet försökte visa att om man kombinerade vissa naturvetenskapliga parametrar och dessutom "projicerade" t ex en bioproduktionskarta mot vattenutbytes- och botten-dynamiska kartor, skulle man "i enkla och objektiva termer diskutera olika lokaliseringalternativ i kustplaneringssammanhang och väga fördelar och nackdelar mot varandra".

Projektet har helt säkert haft betydelse för kustplanering under senare delen av 1980- talet. Vatten- och botten-dynamiska studier har utförts och utnyttjats i planeringen. Men den stora nyttan torde ändå ligga på en annan nivå:

Att se på kustvattnet som ett dynamiskt system, med utbyttestider och giftansamling i botten-sedimenten, har bidragit till en allmän kunskapshöjning beträffande det väsensskilda i att planera i vatten respektive på land.

Eller, uttryckt på annat sätt: Metoden visar på det speciella med kustplanering, nämligen hopfogandet av två "världar", med delvis olika betenden och förutsättningar. Begrepp som botten-dynamiska förhållanden, utbyttestid och kustzonens bioproduktion och belastning användes inte under 1970- talets fysiska planering!

Ett förslag från DSH (1985) var att en s.k. förenklad kustmiljö- beskrivning kunde bestå av följande komponenter: Morfometri, vattenutbyte, sediment och biologi, alltså just de delar som det marina kustzonprojektet tagit fram för praktisk planering.

c) **Fysisk planering av kustvatten - tidigare försöksverksamhet**

En försöksverksamhet avseende metoder för fysisk planering av kustvattenområden genomfördes av Havsresursdelegationen i samverkan med planverket och naturvårdsverket under åren 1980 - 1984.

Arbetet inleddes på uppdrag av bostadsdepartementet med en fördjupad analys av de kustvattenanknutna problemen i Södermanlands, Gotlands, Blekinge, Malmöhus samt Göteborgs och Bohus län. Resultatet av denna analys bildade i sin tur underlag till regeringens proposition 1980/81: 183 om fortsatt fysisk riksplanering. Där föreslogs att DSH skulle driva metodfrågorna vidare i form av en försöksverksamhet

Den inleddes under hösten samma år i Södermanlands län med Oxelösunds kommun, Malmöhus län med Landskrona och Kävlinge kommuner, samt Göteborgs och Bohus län med Strömstads kommun.

Länsstyrelserna i de tre utsedda länen gavs fria händer att lägga upp arbetet, som mycket förenklat skedde på följande sätt:

I Södermanlands län leddes arbetet med tre delstudier, och miljöbeskrivningen av en styrgrupp bestående av representanter för Oxelösunds och Nyköpings kommuner, Havsresursdelegationen och länsstyrelsen.

En informell arbetsgrupp bestående av tjänstemän från kommunen och länsstyrelsens planeringsavdelning upprättades.

Det praktiska arbetet med delstudien Områdesplanering utfördes av kommunens stadsarkitektkontor under ledning av kommunstyrelsens arbetsutskott.

Miljöbeskrivningen utfördes av forskare från Askölaboratoriet.

I Malmöhus län utfördes arbetet under ledning av en arbetsgrupp bestående av företrädare för länsstyrelsen, Kävlinge och Landskrona kommuner, Havsresursdelegationen samt Nordvästra Skånes kommunalförbund och Sydvästra Skånes kommunalförbund.

Till projektet knöts en referensgrupp.

Miljöbeskrivningen utfördes av zoologiska institutionen vid Lunds universitet.

I Göteborg och Bohus län genomfördes arbetet av en arbetsgrupp inom länsstyrelsen samt av en kommunal arbetsgrupp.

Kommunen anlätade VBB som konsult. I länsstyrelsens arbetsgrupp ingick också representanter för fiskenämnden och sjöfartsmuséet. Representanter för försvaret, sjöfarten, m fl följde regelbundet arbetet.

Det praktiska arbetet med miljöbeskrivningen skedde inom länsstyrelsen under ledning av naturvårdsenheten.

Några av de speciella "kustvattenanknutna" anspråk som framställdes i kommunerna finns det anledning att nämna här:

För Oxelösunds del prioriterades sjöfarten som överordnat intresse. Muddring och tippning är dominerande inslag i hamnområdet, liksom intresse för småbåtshamnar och vattenbruk.

Det politiska intresset var främst inriktat mot att förbättra kunskaperna om och kontakterna med myndigheter som handhar havsresursfrågor. Man ville m.a.o att skapa en bred handlingsberedskap.

Avsaknaden av utvecklingsanspråk medförde att "försöksplaneringen" mer blev en intresseredovisning än en framåtsyftande planering; inte heller målen fanns klart formulerade.

I Landskrona blev planfrågorna kring den sk Sundshamnen de dominerade. Det handlade om utfyllnad och muddring, om invallning för nya bostadsområden deponering av gips, samt avfallsdeponering.

Det politiska intresset var främst knutet till hamnens utbyggnad. Alternativa utbyggnader för ett kolkraftverk projekterades med statliga medel. Också miljöbeskrivningen inriktades mot att beskriva effekten av en hamnutbyggnad.

Man hade således påtagligt intressanta kustproblem att diskutera - konkreta utbyggnadsfrågor.

Inom Kävlinge kommun ligger Barsebäcks kärnkraftverk och Lundåkrabukten. Detta till trots kom anspråken mest att gälla förutsättningar för friluftsliv.

De politiska frågorna inriktades likaså mot satsningar för rekreation, och ett inflytande över de kustnära vattenområdena.

Strömstads kommun, som omfattar såväl Tjärnöarkipelagen som Kosteröarna, är en utpräglad "turistkommun". Vidare finns starka anspråk från vattenbrukare (fisk och musslor), och från naturvården (marint reservat). Det politiska engagemanget gällde bl a förutsättningarna för skärgårdens överlevnad. Att finna planeringsformer och styrmedel för lokalisering av vattenbruk och de resulterande följdinvesteringarna på land var viktigt.

Det framtagna materialet avsågs kunna användas konkret i arbetet med den nya plan- och bygglagen, förutom de allmänt värdefulla kunskaperna om kustförhållandena som försöksverksamheten gav.

Utgångspunkten för försöksverksamheten angavs av DSH (PM -Havsplanering. 1981 -08 - 25). Här refererar vi några av de centrala idéerna :

✶ Planeringen av havsområdena bör i många avseenden fungera som planeringen av markområden på lokal, regional och central nivå. Den är

ingen sektorsfråga, och bör inte heller ses som en specifik planeringsform.

Å Kust- och havsområdena är liksom marken en resurs som bör behandlas sektorsövergripande. Den fysiska planeringen har under lång tid behandlat användningen av vissa kust- och havsanknutna områden för t ex fritidsbebyggelse, friluftsliv, båtsport, hamnar och industriområden. Med hänsyn till det ökade intresset för utnyttjande av kust- och havsområdenas resurser behöver man ta fram ett planmässigt underlag för avvägningar mellan olika intressen. Även former för samverkan mellan stat och kommun och andra berörda intressenter i dessa frågor behöver utvecklas.

Å En utveckling pågår i Sverige och utomlands av metoder och tekniker för havsresursanknuten exploateringserksamhet, främst då för mineralutvinning, energi- och livsmedelsproduktion, industriell verksamhet och recipientutnyttjande.

Frågorna om kust- och havsområdenas utnyttjande måste belysas i ett långsiktigt tidsperspektiv, och de måste avvägas mot intresset att dels skydda den marina miljön som helhet, dels bevara från olika utgångspunkter särskilt skyddsvärda delområden.

Hur utföll då försöken? Någon generell värdering är svår att ge. Ett omfattande publicerat material illustrerar under alla omständigheter ett i många avseenden representativt urval av kustproblem; låt vara att den beskrivna planeringsverksamheten tenderade att uppehålla sig vid planeringens fysiska form.

Låt oss avsluta detta avsnitt med några av de slutsatser som man drog av kommunernas arbete:

Å Man kan hantera vattenanknutna frågor i fysisk planering, men planeringens inriktning och omfattning är beroende av kommunens möjligheter att påverka tillståndsgivningen för havsanknutna verksamheter.

Å I de flesta fall är det tillräckligt med en översiktlig plan eller intresse-redovisning för havsområdet.

Å Planering av havsområden kräver nära samarbete mellan de kommunala förvaltningarna och mellan kommunerna.

Å De fysiska planerna kan peka på problem som det är angeläget för den naturvetenskapliga havsforskningen att engagera sig i.

Därvid är det intressant att notera att man för första gången i planerings-sammanhang i Sverige hade tagit fram miljöbeskrivningar som en del av planeringsunderlaget.

Som riktlinje för utarbetande av miljöbeskrivningar hade nämligen sagts att en miljöbeskrivning utgör det samlade naturvetenskapliga underlaget för kommunal översiktlig planering, och att den bör arbetas fram av länsstyrelsen i samarbete den berörda kommunen. Man menade att en miljöbeskrivning kunde belysa förhållanden inom ett mer begränsat geografiskt område, i syfte att ge bättre underlag för att bedöma konsekvenserna av olika åtgärder inom just detta område.

En sådan beskrivning blir förhållandevis detaljerad, och kräver en stor arbetsinsats. Som skäl för att arbeta fram en sådan beskrivning, krävs att det finns något aktuellt, konkret projekt i bakgrunden.

Några ytterligare slutsatser är dessa:

- Miljöbeskrivningar behövs för att ge en samlad beskrivning av tillgängligt naturvetenskapligt material.
- I de flesta fall går det att få ett tillräckligt naturvetenskapligt bedömningsunderlag i kustvattenområden genom att man har information om vissa nyckelparametrar, t ex botten typ och vattenomsättning
- Det är lämpligast att länsstyrelsen ansvarar för att miljöbeskrivningar arbetas fram.
- Kustzonprojektets metodik (se avsnitt b) borde prövas för att arbeta fram ett naturvetenskapligt underlagsmaterial för en kommuns vattenområde. Arbetet borde ledas av Naturvårdsverket i samråd med Havsresursdelegationen och genomföras av en länsstyrelse och en kommun tillsammans, och:
- Naturvårdsverket borde verka för att fysiska planerare i län och kommuner utbildas i kustzonprojektets metodik för att bedöma vattenomsättning och bottenförhållanden.

d) DSH:s seminarier

På central nivå följde en arbetsgrupp med företrädare från Havsresursdelegationen, Planverket och Naturvårdsverket regelbundet försöksverksamheten i län och kommuner.

Under hösten 1983 ordnades dessutom ett informationsseminarium om försöksverksamheten för de centrala havsresursmyndigheterna.

Vidare anordnades ett havsenergiseminarium för berörda myndigheter och företag.

Också det marina kustzonprojektet följdes upp med seminarier.

Projektens slutredovisningar sammanföll, och under hösten 1984 hölls en serie informationsseminarier på temat : Hur sköter vi kustzonen?

Seminarierna hölls på fyra ställen i landet, och vände sig till politiker och handläggare i kustkommunerna, samt till länsstyrelser, fiskenämnder, kustbevakning och lotsdistrikt.

En anledning till att vi kommenterar seminarierna här är att drygt 300 personer på detta sätt nåddes av kvalificerad information om kustplaneringsfrågor.

Vid varje seminarium anordnades workshops, och stora mängder av synpunkter kom DSH och andra intressenter tillhanda.

Också författarna till denna rapport deltog i ett sådant seminarium. Såhär i efterhand kan vi konstatera att grunden till många frågeställningar och angreppssätt under den fortsatta försöksverksamheten lades under seminariedagarna, såväl hos deltagarna från kommuner och länsstyrelser, som hos oss själva.

BILAGA 2 "FORTSATT FÖRSÖKSVERKSAMHET AVSEENDE KUSTPLANERING"

Representanter för Umeå universitets geografiska institution, byggforskningsrådet, planverket och naturvårdsverket kallades av Havsresursdelegationen (DSH) till ett sammanträde i februari 1986.

Av kallelsen framgår dels att DSH planerar att tillsammans med planverket och naturvårdsverket fortsätta den tidigare genomförda försöksverksamheten om kustplanering, dels att man från Geografiska institutonen vid Umeå universitet redovisat ett forskningsprogram på temat kustplanering/geografiska informationssystem.

DSH presenterade på sammanträdet ett underlagsmaterial för ett projekt som beskrivs närmare i följande avsnitt.

Deltagarna förklarade sig intresserade av att fortsätta diskutera ett tänkbart nytt projekt. Nyckelord var fysisk planering och miljöbeskrivningar, samt hav och kustzon som integrerade, strukturskapande element i ÖPL.

a) DSH:s underlagsmaterial

DSH anger i underlagsmaterialet att man nu avser att gå vidare i arbetet med att utveckla havsresursfrågornas behandling i fysisk planering. Man menar att det behövs en bättre samordning mellan den naturvetenskapliga havsforskningen/kartläggningsverksamheten och forskningen om metoder för fysisk planering av vattenområden.

Medan SNV:s marina forskning borde inriktas mot utveckling av det naturvetenskapliga underlagsmaterialet och metoder för detta, borde BFR:s forskning inriktas mot själva planeringsprocessen och dess utveckling.

Det marina kustzonprojekt hade visat att man i många fall kunde få ett gott naturvetenskapligt bedömningsunderlag genom att ha information om vissa kustekologiska nyckelparametrar, nämligen bioproduktionspotentialen, bottendynamiska förhållanden, samt vattenutbyte.

DSH menar att man med kustzonprojektets metodik snabbare och enklare än tidigare nu skulle kunna arbeta fram ett tillfredsställande naturvetenskapligt underlag för en kommuns vattenområden. Tillsammans med annan naturvetenskaplig information borde nämnda nyckelfaktorer kunna användas för att utforma miljöbeskrivningar till viktiga dokument i fysisk planering.

En miljöbeskrivning skulle, tillsammans med en grov beskrivning av sektorsintressen som t ex försvar, sjöfart, fisk - och musselodling, forminnen mm, utgöra en god beskrivning av kommunens vattenområden. Eftersom det i det då föreliggande förslaget till ny plan- och bygglag framhölls att vattenfrågorna borde föras in på ett mer aktivt sätt i samhällsplaneringen, och att kommunen enligt PBL skulle få ökade möjligheter att påverka mark - och vattenanvändningen, fanns det därmed givna utgångspunkter för en ny försöksverksamhet.

Denna nya planeringsverksamhet borde då genomföras mot bakgrund av erfarenheterna från, och utvärderingen av, försöksverksamheten om fysisk planering av vattenområden, och med hänsyn tagen till PBL- förslaget

Länsstyrelsen och en i länet ingående kommun borde gemensamt genomföra och arbeta fram övergripande planeringsförsättningar för kommunens kustvattenområden.

DSH menar att projektet skall omfatta arbetet med att ta fram en miljöbeskrivning för en kommuns kustvattenområde ända ut till territorialgränsen. Vidare skall projektet omfatta en intresseredovisning av de konkreta anspråk som finns på kustvattenområdenas användning i den aktuella kommunen.

Miljöbeskrivningen och intresseredovisningen skall därefter användas som planeringsunderlag i den översiktliga planeringen i kommunen.

Slutligen menar DSH att redovisningen av arbetet i projektet skall omfatta en miljöbeskrivning, en intresseredovisning, en antagen översiktlig plan för en kommuns kustvattenområde samt en utvärdering.

Formellt skulle försöksverksamheten inledas med ett seminarium i Gävle i april. Då hade underhandskontakter med Gävle kommun och länsstyrelsen i Gävleborgs län hade redan tagits.

Örnsköldsviks kommun och länsstyrelsen i Västernorrlands län visade sig intresserade av att delta, liksom Karlskrona kommun och länsstyrelsen i Blekinge.

Innan projektet startade på allvar hade Karlskrona kommun lämnat projektet. Något senare inträdde i stället Lysekils kommun, tillsammans med länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län.

En ledningsgrupp med representanter för DSH, planverket och naturvårdsverket tillskapades, och gavs följande uppgifter:

- ledningsgruppen följer aktivt arbetet i försökskommunerna och försöklänsstyrelserna
- ledningsgruppen fungerar som en diskussionspartner
- ledningsgruppen hjälper till med problem som uppkommer
- anordnar seminarier för diskussion av gemensamma frågeställningar.

Vid ett möte 1987-12-21 fastslog gruppen att kustzon som begrepp borde definieras i forskningsprogrammet.

b) Planverkets synpunkter

I ett PM daterat 1986-04-17, framförde en representant för planverket synpunkter på den kommande försöksverksamheten.

I promemorian formuleras ett antal frågor och påpekanden, av vilka de som vi uppfattar som mest väsentliga tas upp här:

- Är det möjligt att få fram en miljöbeskrivning med rimlig resursinsats och med tillräcklig noggrannhet för beslut i översiktlig planering av vatten?
- Kan kustzonprojektets metodik accepteras?
- Underlaget bör utvecklas till att innehålla konfliktanalyser och hotbilder inklusive konsekvenserna av detta!
- Hur ser påverkan mellan sektorer ut? Hur påverkas kretsloppen?
- Hur arbetar länsstyrelsen för att i kommunerna "planera, inympa" kunskaper om sambanden i och hoten mot vattnet?
- Vad "vill" kommunerna veta? Det finns mycken obekvämt kunskap som moraliskt sätter många beslutsfattare i ett dilemma.
- Planeringen av vatten kräver ett annorlunda samarbetet kring vattenfrågorna än vid konventionell markanvändningsplanering. Detta tyder på att länsstyrelserna bör ha en mycket mer aktiv planeringsroll än vad som är vanligt.
- Är det sant att vi får en bättre planering om beslutsfattande förs över till kommunerna?

Många sektorintressen företräder vattenfrågor och "planerar" för vatten.

- Hur påverkar det arbetet?
- Behövs någon särskild organisation för att tillförsäkra vattenfrågornas kontinuerliga uppmärksamhet i kommunerna-
- Projektet bör ge exempel på samspelet mellan verksamheter på land och i vatten och hur detta kan behandlas i planeringen! Bör en influenszon mellan hav och land analyseras i detta sammanhang?
- Hur viktig är kopplingen hav - inlandsvatten?
- Vattenkvaliteten måste behandlas i ett planeringssammanhang. Vilken vattenkvalitet vill vi ha? Vem bestämmer det när det gäller t ex Gävlebukten, och i ett vidare sammanhang Östersjön? Vilka är hoten mot Östersjön? Vilka restriktioner innebär det för kustkommunernas nyttjande av detta hav?

En kommentar här är att planverket uppenbarligen har uppmärksammat behovet att belysa sambandet land - hav.

c) Naturvårdsverkets synpunkter

I anslutning till DSH:s föregående försöksverksamhet lät naturvårdsverket upprätta en lista över relevant litteratur med rubriken: Vad kan SNV bidra med av intresse för kustplanerare?

Avsikten med förteckningen uppgavs vara att informera DSH och "presumtiva kustplanerare" om den kunskap som SNV har tagit fram.

En samlad syn på vattenplanering från verkets sida finns att hämta utgivandet av rapporten Vattenplanering - förslag till fortsatta insatser (SNV Rapport 3105, 1986).

Ur denna rapport redovisas här några för kustplaneringsverksamheten centrala avsnitt:

" Behovet av och intresset för vattenplanering har påtagligt ökat under senare år i takt med att miljöutvecklingen i åtskilliga avseenden visat sig gå i oroande riktning mot ökad försurning och med den ökade vikt som miljöfrågorna därför måste tillmätas. Det under de senaste fem åren snabbt ökande intresset för att utnyttja naturvatten för kassodling av fisk å ena sidan och miljövårdens ansträngningar för att motverka vattnets eutrofiering å den andra är ett exempel på en av många konfliktsituationer, som knappast går att lösa optimalt utan vattenplanering.....anser det angeläget att utformningen av och förutsättningarna att finna underlag för bedömningsgrunder i den marina miljön, främst kustzonen, utreds".

Året efter att försöksverksamheten inleddes lämnade SNV en promemoria med anledning av verkets arbete med vattenplanering.

Som särskilt angelägna områden utpekades bl a
-medverkan i försöksplanering i kustvatten
-utveckling av fjärranalys.

I promemorian betonas behovet av att verkets medverkan i projektet förstärks, och att "... en komplettering med planeringskompetens är angelägen". Verket bör "...särskilt ta på sig ansvaret för miljökonsekvensbeskrivning och miljöfrågornas behandling i både underlag och plan i övrigt".

Här bör noteras att SNV betraktar försöksverksamheten som viktig, men menar att planeringskompetens bör tillföras från verkets sakområde, underförstått vattenplanering.

d) Ansökan till BFR

BFR lämnade anslag till forskargruppen i Umeå efter huvudansökan, som ingavs 1987-05-05. Dessförinnan hade det getts möjlighet att förbereda arbetet med stöd av BFR i form av förprojekteringsanslag, som bl.a. möjliggjorde detagande i seminarier och sammanträden med respektive projektgrupper.

Under förprojekteringsfasen klargjorde BFR att Lysekil borde utgå som objekt för forskargruppens del, bl.a med hänvisning till ekonomiska restriktioner, samt till att Lysekil ej hunnit så långt med sin del av projektet.

Idémässig grund

Planering av kuster är naturligtvis lika mycket påverkad av maktstrukturer och tröghetsfenomen som all annan samhällsplanering. Häri ingår "arvet"; dvs. summan av de åtgärder som vidtagits i gången tid påverkar möjligheterna att via planering skaffa sig kontroll över ett system. Beslutsutrymmet ökar på lång sikt, och i översiktsplaneringens ide' finns ett avsevärt mått av "på lång sikt", dvs. att den i väsentliga avseenden blir fri från bindningar och arv.

Ofta är dock strukturerna och systemen längs kusten extremt rigida- traktens dominerande arbetsplatser ligger där, utsläpp av avfall och kemikalier i miljön har gammal hävd, havet som självklar resurs för rekreation och fiske har ett enormt genomslag hos lokalbefolkningen, etc.

Samtidigt som planering - speciellt om ekologiska ramar ingår som en väsentlig del i beslutsunderlaget - i sig är ett mer än tillräckligt omfattande objekt för forskning, avsåg vi att betona och koncentrera oss på planeringsprocessen som forskningsobjekt.

Våra huvudfrågeställningar såg ut som följer:

1 hur är planeringsunderlaget utformat och redovisat under planeringsprocessens gång? Här avser vi såväl det kommunala underlaget, intresseredovisningar, naturvetenskapligt faktaunderlag, som det underlag som enligt 5 kap. NRL skall ställas till förfogande av länsstyrelsen.

Vi vill här undersöka att vi i begreppet "beslutsunderlag" även ser den kunskap som inhämtas genom att på olika sätt arbeta med den lokala förankring som så starkt markeras i PBL.

2 hur sker samarbetet mellan sektorsansvariga organ på respektive nivå och mellan den kommunala, interkommunala och regionala nivån?

3 vilka är de centrala intressekonflikterna? Hur beskrivs de och hur hanteras de? Här åsyftas såväl de konflikter som planeringen söker bilägga, som konflikter mellan deltagande parter inom olika nivåer och sektorer.

För att kunna besvara ovanstående frågor avsåg vi att arbeta på följande sätt:

Dokumentera hela planeringsprocessen, främst vad avser befintligt material, beslutsunderlag, samrådoch sektorsförstudier,

Inhämta, sammanställa och utvärdera synpunkter hos företrädarna för berörda sektorer och nivåer på hur planeringsprocessen och tillämpade tekniker fungerat, och på produktens kvalitet.

Delta i processen i begränsad utsträckning för att punktvis fördjupa kunskapsunderlaget.

Stimulera till breda lokala samråd enligt SCA-metoden (Strategic Choice Approach, se ref Strömberg, litt. förteckningen), samt även stimulera till användandet av miljökonsekvensbeskrivningar.

Arbetsmetoden avsågs omfatta deltagande i arbetsgruppernas möten, arrangerandet av och deltagande i seminarier, kontinuerligt dokumenterande, samt utarbetandet av intervjuer och enkäter. Inriktningen förutsatte ett omfattande besöksprogram i berörda län och kommuner.

Att endast använda två kommuner och "deras" länsstyrelser ger naturligtvis begränsningar vad avser generalitet och förväntad giltighet, men det finns ju ingen som helst möjlighet att beskriva processen i landets alla kustkommuner.

Som exempel på hur kommuner kan bedriva sin planering vad avser hantering av miljödata och participation i planeringen räcker ju i princip en enda kommun till. Tillkomsten av en kommun ökar ju inte generaliserbarheten så avsevärt mycket - alla kommuner är ju i någon mening unika, men ger ändå möjlighet till jämförelser.

I detta fall är kommunerna mest att se som pedagogiska exempel på problem som finns och kan förväntas uppstå i framtiden. Normativa förväntningar på forskningens resultat, skulle i princip kräva ett studium av alla kustkommuner.

Som exempel på kustproblematik räcker de två kommunerna rätt långt. Både flack moränkust och djupare kustpartier ingår, vi har folktomma och folktäta delar, miljöstörande industrier och badvikar, liksom områden med tät fritidsbebyggelse. Fritidsfiske, yrkesfiske och kassodlingar för lax utnyttjar kustvattnen i kommunerna.

Vid tillämpningar av metoder som fjärranalys och vatten/botten-dynamiska undersökningar i kustzonen, bedömer vi de båda kommunerna vara goda och representativa exempel. I detta avseende är generaliseringsmöjligheterna goda.

I sitt remissvar till BFR med anledning av huvudansökan, anförde DSH att kopplingen mellan land- och vattenanknutna frågor är viktigt att beakta i den fysiska planeringen av kustzonen.

I den tidigare försöksverksamheten hade detta visserligen uppmärksammats, men inte lett till några konkreta uttryck.

I en fortsatt försöksverksamhet vore det därför viktigt att utforma denna koppling i de översiktliga planer som kommunerna skall arbeta fram.
" Denna koppling mellan land och vatten förefaller självklar, men är inte så enkel att praktiskt genomföra. Här behövs forskarnas medverkan i metodutvecklingen".

KÄLLOR OCH LITTERATUR

a) Publicerat material.

Abrahamsson, KV - Mattsson, L - Weissglas, G:
Markanvändning. Relationer, Planering. En sammanfattning av projektet
Markanvändning Norr. Avses publiceras hösten 1990.

Abrahamsson, KV - Weissglas, G: Konflikter i kustplanering. Artikel i
tidskriften Byggforskning feb 1988.

Asplund, J: Teorier om framtiden. Liber 1979

Asplund, J : Om undran inför samhället. Argos, 1971

Bateson, G: Steps to an ecology of mind. New York 1972

Bjur, H(Red): Ett ekologiskt synsätt i översiktlig planering - erfarenheter
och slutsatser. BFR 1987

Bohm, K: Med och motborgare i planeringen. Liber förlag 1985

Boschken, H: Land Use Conflicts. Univ of Illinois press, Chicago 1982

Bylund, E - Weissglas, G: Strukturplanering enligt PBL. Ingår i Plane-
ring med nya lagar, BFR 1986

Carlestam, G: Planering av natur- och kulturmiljö - ideologier, metoder
och förutsättningar. Ingår i Miljö och samhällsplanering. Natur och
Kultur, 1975

Castensson, R, Falkenmark, M, Gustafsson, J-E: Mark och vatten i 1990-
talets kommunala naturresursplanering. Det långsiktiga forskningsbeho-
vet. BFR 1989

Coastal Management. An international journal of marine environment,
resources, law and society. Taylor - Francis, London

Edlund, C - Kemi, J: Bottendynamik i Norrbyskärgården. Umeå Univer-
sitet, Geografiska inst. 1986

Emmelin, L: Planering med ekologisk grundsyn. Naturresurs- och miljökommittén. Bakgrundsrapport 13, 1983

Fisher, M: California's coastal program: Lager-than-Local Interests Built into Local Plans. JAPA 1985: 51

Floderus, Å: Vad hände med det planmässiga samhällsbyggandet? Ingår i Planering med nya lagar, BFR 1986

Floderus, Å: Planeringens trovärdighet. SIB 1989

Gävle kommun:

Kommunöversikt för Gävle 1983-06-29

Förslag till områdesplan för Norrsundet rev. 1983-11-02

Områdesplan för Hamrångekusten rev. 1984-09-26

Hamrånge fallstudieområde - planeringsunderlag 1987-02-16

Översiktsplan för Gävle kommun. Del 1, Planeringsförutsättningar. 1977-04-27

Gästhamnar utefter Gävlekusten. I dag och i framtiden. 1987-01-25

Översiktsplan för Hamrånge kustvatten 1988-01-25

Översiktsplan -90. Samrådshandling. December 1989.

Healy, RG - Zinn, JA: Environment and Development Conflicts in coastal zone management. JAPA, 1984: 3

Håkansson, L, Kulinski, I, Kvarnäs, H: Vattendynamik och bottendynamik i kustzonen. SNV PM 1905, 1984

Håkansson, L - Rosenberg, R: Praktisk kustekologi. SNV PM 1987, 1985

DSH: Internationellt samarbete inom det marina området. 1989

DSH: Översiktlig kustvattenplanering. Erfarenheter från Ö-vik, Gävle och Lysekils kommuner. 1989:4

DSH, SNV, Statens planverk: Fysisk planering av kustvatten och hav. Svensk havsresursverksamhet, 1984:4

DSH, SNV, Statens planverk: Gävle kustvatten. Användning av fjärranalys i fysisk planering. Uppsala 1988.

DSH, SNV, Statens planverk: Fysisk planering av kustvatten och hav. 1985:4

Folkesdotter, G: Nyttans tjänare och skönhetens riddare. Meddelande SIB 14. 1987

Hilding-Rydevik, T: Metoder för naturresursplanering med ekologisk grundsyn. BFR rapport R46: 1986

Kindahl, J: Planering av kust och hav i de nordiska grannländerna. Artikel i tidskriften Plan och bygg 1985:6

Koestler, A: Janus, a summing up. London 1975

Lind, H: Översiktsplanens natur och roll. Ingår i Planering med nya lagar, BFR 1986

Lindholm, S: Fragmentering av kunskap II. SALFO, rapport 38, 1981

Lofoten fiskeriselskap AS: Kystsoneplanlegging i Lofoten. Ramberg 1986

Länsstyrelsen i Gävleborgs län:

Hamrådeområdet - Rapport från en diskussionskväll. Maj-87

Miljöbeskrivning Gävlebukten. 1988-04-05

Gävle kustvatten. Användning av fjärranalys i fysisk planering/Tommy Lindell. 1988-08-03

Publiceras hösten 1990: Sammanställning av allt material inom kustprojektet (se även sid 37)

Länsstyrelsen i Västernorrlands län:

Kust-Guide, Bottenhavskusten

Miljöbeskrivning av kustvattenområdet i Örnsköldsviks kommun. december 1987

Miljöbeskrivning av kustområdet i Örnsköldsviks kommun. April 1990

NIVA: Soneplan for deler av et kystområde i Austevold kommune. Projekt nr 0- 84085, Oslo 1975

Nordberg, L: Översikt och jämförande analys av plan- och byggnads-lagstiftningen i de nordiska länderna. Nordisk ministerråd, Köpenhamn 1988.

Nordiska Ministerrådet: Marina reservat i Norden. 1984

Nordland fylkeskommune: Vejleder i kystplanlegging. Herøy - projektet. Bodø 1987.

Norske kommuners sentralforbund og miljøverndepartementet: Plan-exempler. Arealdelen i kommuneplanen. Oslo 1986

Nämnden för energiforskning: Vindkraft till havs. 1979:6

Owens, DW: Coastal management in North Carolina - Building regional consensus. JAPA 1985:3

Persson, K - Wahlström, L- Weissglas, G:
BIS i aktörs- och planeringsspelet. Publiceras av ÖCB hösten 1990

Plan- og arbeid: temanummer om kustzonen. 2/1987

Province of British Columbia: Role in Crown Shore Zone Administration. Canada 1982

Province of British Columbia: Ladysmith Harbour Crown Foreshore Plan. Canada 1981

Province of British Columbia: Sechelt Inlet Coastal Strategy Pilot Project, Canada 1988

Regionplaneförbundet för Vasa län: Regionplan för Vasa län: Etapp 1, Vasa 1982

Regionplaneförbundet för Vasa län: Regionöversikt - målsättningar, regionstruktur och användning av områden. Vasa 1984

Sandberg, Å: En fråga om makt. Prisma, Stockholm 1975

SNV: Den marina kustzonen - bedömningsgrunder för planering. PM 1284, 1980

SNV: Utredning om skyddsvärda områden längs Sveriges kust. Marina reservat. PM 1297, 1980

SNV: Kustplanering. Litteraturlista. 1984

SNV: Vattenplanering. Förslag till fortsatta insatser. Rapport 3105, 1986

SNV: Om ekologiska krav vid översiktlig kustvattenplanering. SNV informerar, 1987

SNV: Vattnet i kommunal planering. SNV informerar, 1989

SOU: Hushållning med mark och vatten 2. 1979: 54/55

SOU: Vattenplanering. Betänkande av vattenplaneringsutredningen. 1980: 39

SOU: Naturresursers nyttjande och hävd. Betänkande av naturresurs- och miljökommittén. 1983:56

SOU: Läge för vindkraft. 1988:32

Statens planverk: Boken om översiktsplan. 1987

Statens planverk: NRL- boken. 1988 Strömberg, K: Planera med osäkerheter. BFR 1986

Sundblad, G: Vatten- och bottendynamik i kustvattenen inom Gävle kommun. Hydrotjänst 1987

Wikforss, Ö: Samråd och redovisning i översiktlig planering. Ingår i Planering med nya lagar, BFR 1986

Wilden, A: System and structure. London 1980

von Wright, GH: Humanismen som livshållning. Borgå 1982

Ödmann, E: Naturresurslagen, kommunerna och konfliktlösningen. Ingår i Planering med nya lagar, BFR 1986

Örnsköldsviks kommun:

Förslag till kommunöversikt 1976-06-09

Kustområdet. Rapport 1. Planeringsförutsättningar. Januari 1979

Kustområdet. Rapport 3. Förslag till områdesplan. December 1980

Översiktsplan för Örnsköldsviks kommun. Kommunförsök PBL, Rev 1985-02-22

Program för kustvattenplanering i Örnsköldsviks kommun. November 1986

Sjöfart - hamnar. Planeringsförutsättningar. PM 1987:11

Miljöbeskrivning av kustvattenområdet i Öviks kommun. December 1987

PM kustvattenplanering. Ekologiskt känsliga områden. Miljökontoret, 1988-02-22

Skiss till översiktsplan för kustvattenområdet i Örnsköldsviks kommun, remisshandling maj 1988.

Översiktsplan för kustområdet i Örnsköldsviks kommun. Juni 1990

Översiktsplan för Örnsköldsviks kommun 1990

b) Manuskript och promemorior

DSH: PM havsplanering. 1981-08-25

DSH: Ulvöseminariet 1987-06 9/10

Gävle kustvatten. Seminarium 10 nov 1986. Länsstyrelsen.

Gävle kustvatten. Hamrådeområdet. Planeringsförutsättningar. April 1987. Gävle kommun

Gävlekusten. Underlag till översiktsplan för Gävle kommun,
Rev 1989-01-20

Miljöbeskrivning av Gävlefjärden och Gävlebukten. Gävle kommun
1988-03-14

Intresseredovisning. Odaterat PM. Länsstyrelsen/L-U Bergström

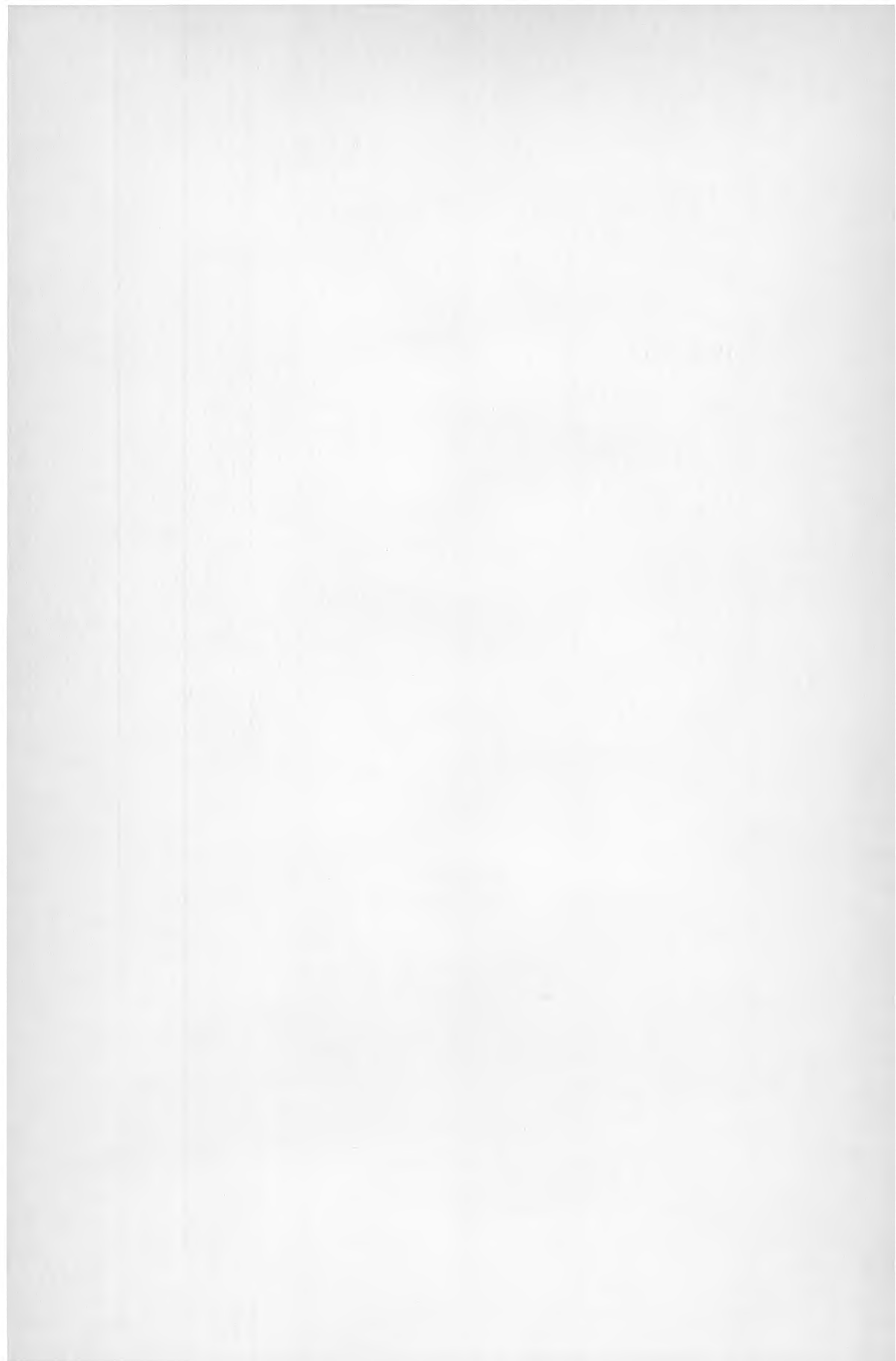
Seminarium om Gävlebukten 1988-05-24. Länsstyrelsen

Kystzoneplan for Vågan kommune. Odaterat manuskript 1985

Lundqvist,J: Kusten- en zon i omvandling. PM 1990

Planverket: PM ang ny försöksverksamhet/ Laila Noord.

Örnsköldsviks kommun: Kustvattenplanering. Koncept 1988-01-19



Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 860432-3
från Statens råd för byggnadsforskning till Umeå univer-
sitet, Geografiska institutionen, Umeå.

R100:1990

ISBN 91-540-5284-X

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Art.nr: 6801100

Abonnemangsgrupp:
Ingår ej i abonnemang

Distribution:
Svensk Byggtjänst
171 88 Solna

Cirkapris: 62 kr exkl moms