

Examensarbete  
TVVR 10/5023

# Integrerad kustzonsförvaltning i Skåne

Förslag till förbättringar

---

Mikael Olenmark



Division of Water Resources Engineering  
Department of Building and Environmental Technology  
Lund University

# Integrerad kustzonsförvaltning i Skåne

## *Förslag till förbättringar*

Mikael Olenmark

© Copyright 2011 Mikael Olenmark

Avdelning för Teknisk Vatttenresurslära  
Lunds Tekniska Högskola, LTH  
Lunds Universitet  
Box 118,  
221 00 Lund

Division of Water Resources Engineering  
Department of Building and Environmental Technology  
Faculty of Engineering, LTH  
Lund University  
P.O. Box 118,  
SE-221 00 Lund

## Abstract

The Baltic Sea is one of the largest seas with brackish water and is sensitive ocean partly due to its long retention time and partly due to its high human load or the combination between the two. In Scania there are 33 municipalities where 16 of these are located along the coast. However, due to that the knowledge about coastal management varies between the municipalities Integrated Coastal Zone Management, ICZM, has been regarded as an effective and necessary strategy for maintaining the coast.

The purpose with this thesis is to examine the conditions and limitations for the work with ICZM in the municipalities and to provide suggestions for improvement.

Many of the activities in the coast are controlled by the Swedish Planning and Building act, PBL, and can in some perspectives be considered as an ICZM-act. Today, the municipalities have the planning responsibility for the coast, where the Comprehensive Plan is considered as the answer to an integrated planning method for the ocean and the land. The work with ICZM has been developed for many years and there are some international projects to gather experiences from. Nevertheless, it is important to stress that there are considerable differences between countries, regarding management and the work between municipalities and regarding the physical and legal conditions. It is important to look at which factors others have failed upon and how they could be avoided in Sweden when developing ICZM.

Considering interviews with chosen municipalities and the literature study, the fundamental conditions for ICZM has been summed into four different pieces: Local conditions, communication, interaction with stakeholders and the local anchoring, mainly political. Today, many municipalities refer to a lack of sufficient information and resources to implement ICZM or that they already have a sufficient management of the coast. To start implement ICZM there has to be a strong local political anchoring. Another criterion is that there is a coordinating organisation to guide the municipalities and to gather information. Another fundamental prerequisite for ICZM is that the communication between users, planners, and managers of the coast is maintained by all parties.

Keywords: ICZM, Sweden, Scania, Integrated Coastal Zone Management, Comprehensive Plan, municipalities.

## Sammanfattning

Östersjön är ett av världens största brackvattenhav och är ett känsligt hav på grund av dels på grund av dess långa omsättningstid och dels på grund av dess storlek i förhållande till den stora mänskliga belastningen. I Skåne finns det totalt 33 kommuner varav 16 av dessa ligger belägna längs Skånes kust. Dock skiljer sig kommunernas planering av kusten åt, detta tillsammans med den höga mänskliga belastningen har lett fram till att ett behov av en integrerad kustzonsförvaltning, ICZM, har vuxit fram.

Syftet med examensarbetet är att undersöka möjligheter och begränsningar samt ge förslag på förbättringar för arbetet med ICZM i kommunen.

Dagens Plan- och bygglag och miljöbalken, PBL, styr många av aktiviteterna i kustområdet och PBL kan i vissa avseende ses som en nationell ICZM-akt. Idag ligger planeringsansvaret för kusterna på kommunerna där översiktsplanen anses vara svaret på en integrerad havs- och landsplanering i Sverige. Arbetet med ICZM har pågått i många år och det finns en hel del internationella projekt att hämta erfarenheter från. Det är däremot viktigt att poängtera att det finns avsevärda skillnader länder emellan, såväl när det gäller förvaltningen och arbetet mellan myndigheter som när det gäller fysiska och legala förutsättningar. Det viktiga är att titta på vilka punkter andra projekt har misslyckats på och hur dessa kan undvikas i Sverige.

Baserat på intervjuer med utvalda kommuner och en litteraturstudie har de grundläggande förutsättningarna för ICZM tagits fram baserat på de fyra olika delar de lokala förutsättningarna, kommunikation, samverkan och förankring. I dagsläget hänvisar många kommuner till att de saknar tillräckliga underlag och resurser för att införa ICZM eller att de redan har en tillräcklig förvaltning av kusten. En av de slutsatser som har framgått för att börja arbeta med ICZM är att det krävs en lokal politisk förankring. Det krävs också en samordnande organisation för att styra kommunernas arbete i samma riktning, och samordna information. En annan grundläggande parameter är att kommunikationen och samverkan mellan handläggare och intressenter utvecklas och underhålls.

Nyckelord: ICZM, Sverige, Skåne, Integrerad kustzonsförvaltning, översiktsplan, kommuner.

## Förord

När jag bestämde mig för att skriva om integrerad kustzonsförvaltning visste jag inte mycket om vad det innebar och speciellt inte hur kommuner arbetar med kusten. Genom många samtal och skyhöga telefonräkningar har jag fått en inblick över hur komplicerat förvaltningen av kusten är.

Jag vill tacka min handledare på LTH, Prof. Hans Hanson som har hjälpt mig med kontakter och informationskällor och mina handledare på WSP Environmental: Andrea Öström som har gett mig mycket värdefull kritik och styrning av examensarbetet och Charlotte Hauksson som bland annat har hjälpt mig med kontakter hos kommuner.

Jag skulle även vilja passa på att tacka alla personer på kommunerna, Peter Göransson och Widar Narvelo på Helsingborgs kommun, Mattias Möller på Trelleborgs kommun, Helena Björn på Lomma kommun, Mona Ohlsson på Ystad kommun, Anna Thott på Simrishamn kommun, Kristina Mohlin på Kristianstad kommun, samt personal på Boverket, Bengt Larsén och Marie Tastare, som tålmodigt har ställt upp och tagit sig tid att svara på alla mina frågor om planläggningen av kusten.

## Förkortningar

GIS - Geografiskt InformationsSystem

ICZM - Integrated Coastal Zone Management eller Integrerad kustzonsförvaltning

IWRM - Integrated Water Resource Management

MKA - Multikriterieanalys

PBL - Plan- och bygglagen (SFS 2010:900).

SGI - Sveriges Geotekniska Institut

SGU - Sveriges Geologiska Undersökning

SMHI - Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut

ÖPA - Översiktlig kommunal och regional planering.

## Innehållsförteckning

1	Inledning.....	1
1.1	Bakgrund.....	2
1.2	Problem och frågeformulering.....	5
1.3	Syfte.....	5
1.4	Avgränsning.....	5
1.5	Metodik och disposition.....	6
2	Geografiska förutsättningar.....	7
2.1	Klimatförändringar.....	8
3	Legala förutsättningar.....	9
3.1	Plan- och bygglagen.....	9
3.2	Miljöbalken.....	10
3.3	Vattendirektivet.....	10
3.4	Marina direktivet.....	12
3.5	De nationella miljömålen.....	13
4	Organisatoriska förutsättningar.....	16
4.1	Kommunal planering.....	18
4.2	Regional planering.....	18
4.2.1	Vattenmyndigheten.....	20
4.2.2	Vattenråd.....	21
4.3	Nationell planering.....	22
5	Integrerad förvaltning.....	23
5.1	Rekommendationer för ICZM.....	23
5.2	Tillämpning av integrerad förvaltning.....	27
5.2.1	Allmänt deltagande.....	27



5.2.2	Insamling och organisering av data .....	28
5.2.3	Multikriterieanalys för beslutsunderlag.....	29
5.3	Organisationsuppbyggnad.....	30
5.3.1	Integrated Water Resource Management.....	30
5.3.2	Medelhavsprotokollet för ICZM .....	33
6	Sammanfattning av litteraturstudie.....	34
6.1	Förutsättningar för kustzonsförvaltning.....	34
6.1.1	Kommunikation.....	34
6.1.2	Samverkan .....	34
6.1.3	Förankring.....	35
7	Intervjustudie.....	36
7.1	Helsingborg.....	36
7.1.1	Kommunikation.....	38
7.1.2	Samverkan .....	38
7.1.3	Förankring.....	39
7.1.4	Sammanfattning.....	40
7.2	Kristianstad .....	41
7.2.1	Kommunikation.....	41
7.2.2	Samverkan .....	42
7.2.3	Förankring.....	42
7.2.4	Sammanfattning.....	42
7.3	Trelleborg.....	43
7.3.1	Kommunikation.....	45
7.3.2	Samverkan .....	46
7.3.3	Förankring.....	47

7.3.4	Sammanfattning.....	48
7.4	Lomma.....	49
7.4.1	Kommunikation.....	50
7.4.2	Samverkan.....	50
7.4.3	Förankring.....	51
7.4.4	Sammanfattning.....	52
7.5	Simrishamn.....	53
7.5.1	Sammanfattning.....	53
7.6	Ystad.....	54
7.6.1	Kommunikation.....	54
7.6.2	Samverkan.....	55
7.6.3	Förankring.....	55
7.6.4	Sammanfattning.....	56
8	Diskussion och analys.....	57
8.1	Kommunikation.....	58
8.2	Samverkan.....	59
8.3	Förankring.....	61
9	Slutsatser.....	62
9.1	Vilka är förutsättningarna för ICZM i Skåne?.....	62
9.2	Vilka är de främsta åtgärderna för att förbättra ICZM arbetet i Skåne?.....	63
10	Källförteckning.....	65
11	Bilaga.....	68
11.1	Intervjumaterial till kommuner.....	68



# 1 Inledning

Problem med vattenförsörjningen märks redan i vissa delar av Europa, där det antingen finns för lite vatten eller där det är otjänligt. Vatten och dess tillgång är den viktigaste resursen för allt liv och en av hörnstenarna i ett hållbart samhälle är vattenhanteringen.(Oscarsson and Ek, 2007)

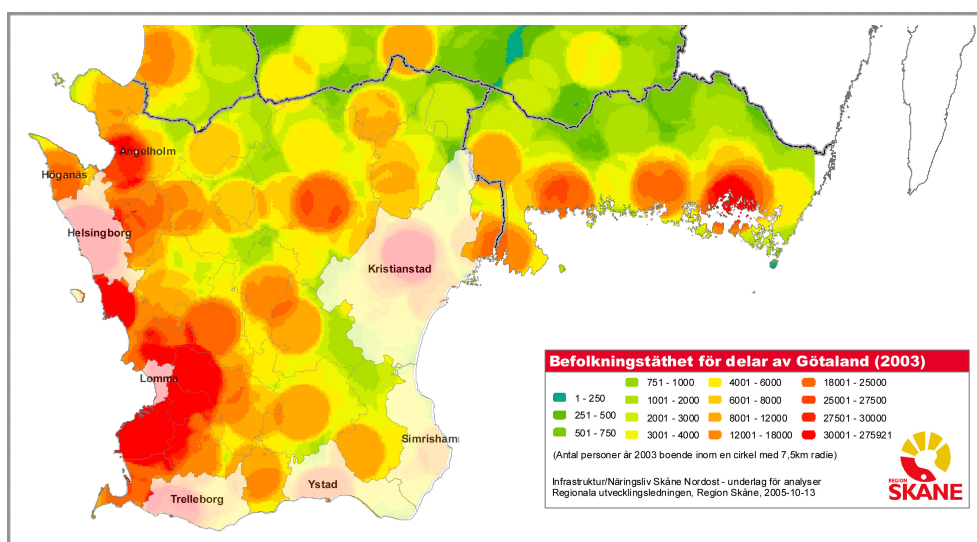
I Skåne finns det totalt 33 kommuner varav 16 av dessa ligger belägna längs kusten.(Boverket, 2006) Ett grundläggande problem som finns i flera kustzoner är att belastningen på vattenresurserna är alltför hård för miljön att hantera. Utvecklingen av kusterna har varit stor över hela världen, där kusterna har en högre belastning på grund av ökad befolkning, turism, industriell verksamhet eller ökat fiske. Utöver detta ligger kuststräckorna belägna i ett allt hårdare klimat på grund av klimatförändringar.(Müller, 2008)

Den främsta orsaken till behovet av ICZM är det ökade bebyggelsestrycket som i sin tur ger högre kostnader för kommunen med ökad trafik, högre resursbelastning samt minskade möjligheter för allmänheten att utnyttja kustens friluftsliv.(Carlberg et al., 2004) Hanteras resurserna rätt på ett långsiktigt sätt är flera av dem dock förnyelsebara. När alla intressenter ska samsas om samma utrymme kommer konflikter att uppstå. Till följd av detta har Integrated Coastal Zone Management, ICZM, utvecklats för att upprätthålla en biologisk mångfald.(Müller, 2008) ICZM är ett tillvägagångssätt för hållbar utveckling i planerings- och förvaltningsprocessen. Integrerad kustzonsförvaltning är en process för hanteringen av kusten, där hänsyn tas till alla perspektiv och intressenter av kustzonen vid hanteringen. Med integrerad menas samordningen av mål för planeringen, instrument och verktyg som behövs, där syftet är att nå en långsiktigt hållbar lösning på kustproblem, med hänsyn till naturens begränsningar.(Encora, 2010) När alla intressenter i ett kustområde ska involveras och vara delaktiga krävs det bra kommunikation mellan intressent och styrande myndighet.(Rupprecht Consult and IOI, 2006)

Idag är de flesta kuststräckor inte med i kommunernas översiktsplaner utan benämns ofta som enskilda områden.(Boverket, 2006) Kusten är kontinuerlig över de administrativa gränserna och måste planeras i samband med den övriga översiktsplaneringen av kommunen. När kuststräckan blir uppdelad eller avdelad från övrig planering finns det risk att problem flyttas från en plats till en annan. I värsta fall kan problemet förvärras istället för att lösas då problem i kustvatten ofta inte är relaterade till handlingar i direkt anknytning till problemområdet.

## 1.1 Bakgrund

Längs Sveriges 7 600 km långa kust, på en yta som motsvarar drygt sex procent av Sveriges totala yta, bor cirka 40 procent av den svenska befolkningen och många av de mest attraktiva områdena ligger belägna längs kusterna. (Boverket, 2006) Skånes kustområden har ända sedan istidens slut varit ett attraktivt boendeområde och nu är stora delar av kuststräckan högexploaterad, se figur 1. Då Öresundsbron färdigställdes ökade trycket ytterligare på kustområdena, speciellt på väst- och sydkusten. (Blomberg, 2001)



Figur 1, Befolkningstäthet i Skåne, ljusa områden är kommuner som ställt upp på intervjuer. (Region Skåne, 2006)

Under förra decenniet ökade Sveriges befolkning med cirka 170 000 människor varav 97 procent av denna befolkningsökning skedde i kustzonen. Befolkningsökningen har bland annat medfört ökat exploateringsstryck med ombyggnation av fritidshus till permanent boende som följd. Med detta medföljer en ökad belastning på naturresurserna som måste beaktas i planeringen av kustzonen. (Boverket, 2006) Idag är det inte längre enbart fiske, industriell produktion och jordbruk som gör anspråk på marken utan även en mer konsumtions- och serviceinriktad näring etableras. Detta samtidigt som fiske och jordbruk är viktiga resurser för att stärka den lokala ekonomin och nå miljömålet om *Hav i balans och Levande kust och skärgård*, se nedan. Det varierande bruket gör att kommuner måste ta hänsyn till fler konflikter och problem i kustzonen än tidigare. (Carlberg et al., 2004)

För att balansera effekterna från ekonomisk tillväxt och exploatering av kustområden med det långsiktiga bevarandet av ekologiska och socio-kulturella värden har integrerad kustzonsförvaltning vuxit fram.(Encora, 2010) EU-kommissionen definierar integrerad kustzonsförvaltning som: ”*Integrerad förvaltning av kustområden är en dynamisk, fortlöpande och ständigt uppreppande process som är avsedd att främja hållbar förvaltning av dessa områden.*”(Europeiska kommissionen, 1999)

Enligt Encora (2010) beskriver EU:s definition ICZM som en tvärvetenskaplig, dynamisk och cyklisk process. På en global nivå antogs det mest betydelsefulla dokumentet för integrerad kustzonsförvaltning, Agenda 21, på en miljö- och utvecklingskonferens i Rio de Janeiro 1992. Ett av huvudmålen som nämndes i detta var etableringen av integrerad kustzonsförvaltning för en hållbar utveckling. I samma dokument understryks nödvändigheten av upprättandet av underlag, översiktsplaner och katastrofplaner för kustområdet som en del av den integrerade förvaltningen.(Blomberg, 2001)

Även om begreppet ICZM innefattar förvaltning så omfattar begreppet hela processen med planering, informationsinsamling, beslutsfattande, styrning och kontroll för hållbar utveckling.(Europeiska kommissionen, 1999) Begreppet hållbar utveckling användes för första gången i publikationen *Vår gemensamma framtid* från FN:s kommission för utveckling och miljö. Hållbar utveckling innebär att utvecklingen ska ske på sådant sätt att den tillgodoser dagens behov utan att förbruka de resurser som framtidens generationers behöver.(Naturvårdsverket, 2010b) Definitionen av hållbar utveckling är enligt EU-kommissionen erkännandet av ”... *principen om att ekonomiskt välstånd, social rättvisa och miljömål inte kan hållas isär utan att de på lång sikt är beroende av varandra*”(Europeiska kommissionen, 1999)

Hållbar utveckling baseras på balansgången av ekologiska, sociala och ekonomiska värden. Tas någon av dessa stöttepelare bort kommer den hållbara utvecklingen ur balans. När balans mellan de olika stöttepelarna råder innebär det att utvecklingen av samhället sker på ett sätt som inte långsiktigt skadar människans eller miljöns hälsa.(Naturvårdsverket, 2010b)

Kustvattnet delas in i tre delar: området ut till baslinjen, territorialhavet och den ekonomiska zonen. Baslinjen, den innersta avgränsningen av kusten, går en sjömil utanför en rät linje mellan de yttersta skären. Tolv sjömil

utanför baslinjen är territorialhavet och utanför denna kommer den ekonomiska zonen där den yttre gränsen går 200 sjömil utanför baslinjen. (Larsén, 2010) Idag sträcker sig planeringsområdet för kommunen för kustzonen ut till, men begränsas inte av, den territoriella gränsen. Exempelvis har Trelleborg valt att all vattenmassa ska planläggas genom att inkludera vattnet ut till den ekonomiska zonen då denna och gränsen för den territoriella zonen ligger nära varandra. Inåt land avgränsar Trelleborg kustzonen med hänsyn till de naturliga gränserna för varje avrinningsområde istället för de administrativa gränserna.(Müller, 2008)

## 1.2 Problem och frågeformulering

Miljöproblemen i havet, stigande havsnivå och försämrade rekreativsmöjligheter är exempel på problem som medför stora samhälls- och/eller företagsekonomiska kostnader. Av dessa anledningar finns det ett ekonomiskt intresse i att förvalta kuststräckan på det mest effektiva lönsamma sättet. (Müller, 2008) En lösning som tar hänsyn till alla intressen längs kusten är integrerad kustzonsförvaltning. Dock finns det många, framförallt praktiska, problem relaterade till denna typ av förvaltning. Lösningarna till problemen är inte självklara och det som passar en kommun behöver inte fungera i nästa. De frågeställningar som diskuteras i rapporten är:

- Vilka är förutsättningarna för en integrerad kustzonsförvaltning i Skåne?
- Vilka är de viktigaste åtgärderna för att förbättra den integrerade kustzonsförvaltningen i Skåne?

## 1.3 Syfte

Syftet med examensarbetet är att undersöka nuläget i kommunerna och deras möjligheter och begränsningar samt ge förslag på förbättringar som kommuner kan arbeta efter i planeringssyfte för att lokalisera och skapa mervärde av kuststräckor.

## 1.4 Avgränsning

Arbetet avgränsas till att undersöka förutsättningarna för Skånes kustkommuner. Skåne är intressant att studera eftersom landskapet är omgivet av hav i tre av fyra väderstreck, befolkningstätheten är stor, det finns många mindre kommuner belägna längs kusten samt att den känsliga Östersjön har kontakt med resterande hav utefter Skånes kust.



## 1.5 Metodik och disposition

Arbetet baseras på en litteraturstudie och en kvalitativ intervjustudie av kustkommuner i Skåne. Faktamaterial har valts ut baserat på EU:s rekommendationer och erfarenheter för integrerad kustzonsförvaltning samt de organisatoriska och legala förutsättningarna för planeringen som gäller för skånska kommuner. Detta material har sammanställts för att användas som underlag till den kvalitativa intervjustudien. Intervjustudien gjordes med kustkommuner som redovisas i figuren nedan, d.v.s. Helsingborg, Kristianstad, Lomma, Simrishamn, Trelleborg och Ystad, se figur 2. Kommunerna valdes ut baserat på plats, storlek samt en mindre undersökning på vad de har gjort inom området. Resultatet från intervjuerna kan vara föremål för subjektiva värderingar och missförstånd, då intervjuerna gjordes muntligt per telefon eller på möte i plats.



Figur 2, Karta över intervjuade kommuner.(Region Skåne, 2006)

Inledande går de geografiska, legala och organisatoriska förutsättningarna igenom samt vilka relevanta rekommendationer och erfarenheter det finns för ICZM. Därefter sammanställs underlaget från intervjuerna om kommunernas arbete med ICZM i resultatavsnittet. I detta avsnitt förs även en kort sammanfattning av varje kommuns arbete med ICZM för att underlätta läsningen. Djupare analys av litteratur- och intervjustudien görs i diskussionskapitlet. Diskussionen, sammanfattningarna av resultatet och litteraturstudien används därefter för att besvara frågeställningarna i slutsatsen.

## 2 Geografiska förutsättningar

Östersjön är ett av världens största brackvattenhav och är ett känsligt hav på grund av dess storlek i förhållande till den mänskliga belastningen. Belastningen och resursutnyttjande kan härledas till de över 85 000 000 människor som bor i avrinningsområdet. (Müller, 2008) Då Östersjön nästan är avskilt från resterande hav och vattenutbytet är litet, innebär det att de föroreningar som släpps ut uppehåller sig och påverkar havet över lång tid. Det bräckta vattnet gör också att endast ett fåtal arter, med de rätta genetiska förutsättningarna, klarar att leva där vilket leder till att om miljöförändringar slår ut någon art kan en viktig ekosystemfunktion försvinna då det möjligtvis inte finns någon kompletterande art som kan upprätthålla samma funktion. (Havsmiljökommission, 2003) Den stora variationen av saltvatten leder till stora skillnader i artrikedom då saltare vatten medför en större mängd arter. Antalet större djurarter varierar från 84 stycken i Hanöbukten till över 500 stycken i Kattegatt. (Blomberg, 2001) Kusten och dess ekosystem tenderar också till att ha en hög biologisk produktivitet, där flera av de mest, ur en ekonomisk synvinkel, intressanta fiskarterna har sina lekplatser och uppväxtområden. (Encora, 2010)

Eftersom Skåne är omgivet av hav i tre av fyra väderstreck är klimatet mildare än resten av Sverige då havet fungerar som ett stort energilagrar där värme lagras under sommaren och avges under vintern. Skånes kust karakteriseras av flertalet rundbukter som skapats framförallt av vågor och strömmar formade av vinden och landsänkningen. Erosionen av Skånes kust kan studeras genom att titta på rundbukternas utformning där information om den totala erosionen och uppbyggnaden av kuststräckorna framgår. Den skeva kurvaturen i Hanöbukten, utanför Kristianstad, påvisar en norrgående transport av sediment. I Ystad kan östlig sedimenttransport ses och erosion i kommunens södra och västra del. Genom mänsklig påverkan kan sedimentbalansen förändras och ytterligare erosion kan uppstå, till exempel i Skälderviken där sedimenten förloras till havs genom vågreflektion vid en pir vid Rönne å. (Blomberg, 2001)

Normalt sett har den skånska västkusten dominerande norrgående färskvattenströmmar och sydgående saltare djupvattenströmmar. Resterande kustområden domineras främst av strömmar inducerade av vind, där västliga vindar är dominerande. Vattenståndsvariationer längs kusten beror främst på vinden, där vattenståndet kan öka med en meter med ihållande västliga vindar medan tidvattenskillnaden bara påverkar några få centimeter. (Blomberg, 2001)

## 2.1 Klimatförändringar

En ökad naturlig påverkan på kusten med översvämningar och erosion kan förväntas på grund av klimatförändringar. Klimatförändringarna kan orsaka stigande havsnivåer med flera millimeter per år. Detta tillsammans med en ökad återkomst och intensitet av stormar förväntas ge en större naturlig påverkan på kusten. Beroende på var och när de uppkommer kommer den kombinerade effekten få olika allvarliga inverkningar på kustområdet. (Encora, 2010) På sikt kan därför klimatförändringar orsaka ökad risk för översvämning i kustområden eller kring vattendrag. Eftersom grundvattennivåerna påverkas av klimatet kan även ras och skred samt marksättningar och urlakning av föroreningar inträffa. Likt grundvattennivån påverkar ras och skred, påverkar havsvattennivån erosionen av kusten. När konstruktioner längs kusten dimensioneras måste hänsyn tas till att förekomsten av höga vågor ökar. (SMHI, 2009)

Förändrade snö- och vindlaster kan även förväntas med ökad nederbörd och ökad stormintensitet. Detta påverkar direkt dimensioneringen av dagvattenledningar, avrinningen, arkitekturen och stadsplaneringen. Till exempel påverkar större snöbelastningar riskerna på framförallt plana tak. Risken för fuktskador ökar även med fuktigare och varmare klimat vilket ökar behovet för avkylning. De kraftigare vindarna kan orsaka högre slitage på väggar och fasader. (SMHI, 2009)

Utöver dessa faktorer kan även utbredning av sjukdomar relaterade till ökade temperatur och fuktighet väntas ökas, så som andningsbesvär orsakade av marknära ozon. Klimatförändringar kan också behöva öka underhållsbehovet av infrastrukturen, med till exempel ökad hantering av saltning eller sandning vilket i sin tur påverkar allt från luftkvalitén till slitage på bilar. Klimatscenarier visar på att vattenförsörjningen i Skåne kommer försämrats med kvalitets- och kvantitetsproblem. Kvalitén på vattnet kan försämrats på grund av ökad vattentemperatur och ökad översvämningrisk i avloppsreningsverk. (SMHI, 2009)

### **3 Legala förutsättningar**

Dagens Plan- och bygglag, PBL (SFS 2010:900), styr många av aktiviteterna i kustområdet och kan i vissa avseende ses som en nationell ICZM-akt.(Rupprecht Consult, 2006) Ett problem med att bebyggelsen styrs av PBL är att den inte alltid tar hänsyn till alla de krav, så som biodiversitet, rekreation, fiske etc, som ska finnas med i en integrerad kustzonsförvaltning.(EUCC, 2002) Nedanstående kapitel är uppdelat i de för ICZM intressantaste lagarna: PBL, miljöbalken, vattendirektivet och det marina direktivet samt de nationella miljömålen som antagits.

#### **3.1 Plan- och bygglagen**

I den nya Plan- och bygglagen, (SFS 2010:900), är betoningen av klimatfrågan och hänsyn till miljöfrågan ur ett klimatpåverkansperspektiv nytt.(Larsén, 2010) Generella dokument för vägledning om tillämpning av lagen håller på att beredas och ska vara klara i maj 2011. Några av dessa skrifter kommer att handla om planering av havsmiljö.(Tastare, 2010)

De bestämmelser som finns i PBL syftar till att främja en långsiktigt hållbar samhällsutveckling med goda levnadsförhållanden. Enligt PBL ska planläggningen av mark- och vattenområden göras på det sätt som är mest lämpat för platsen med avseende på läge, förutsättningar, behov samt bestämmelserna från miljöbalken om hushållning med markområden, vattenområden, energi och råvaror. Planläggningen ska även göras så att hänsyn tas till kultur- och naturvärden, klimat- och miljöaspekter samt regionala och mellankommunala förhållanden. De ska även ta hänsyn till kommunikationsvägar, grönområden, bebyggelse, god livsmiljö, tillgänglighet och god ekonomisk tillväxt. I gällande detaljplan kan kommunen upphäva strandskydd för annan bebyggelse om denna väger tyngre än strandskyddsintresset.(SFS 2010:900)

Enligt PBL ska alla kommuner ha en aktuell översiktsplan där hela kommunen är representerad. Översiktsplanens aktualitet ska fastslås i kommunfullmäktige en gång per mandatperiod. Planen ska beskriva den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön och vara vägledande, dock inte bindande, för beslut om mark och vattenanvändning.(SFS 2010:900) I översiktsplanen ska även nationella mål beaktas ur ett regionalt perspektiv. (Larsén, 2010) Det som ska framgå av översiktsplanen är:

- Grunddragen av användningen av mark- och vattenområden och användningen, utvecklingen och bevarandet av den redan byggda miljön.
- Hur kommuner ska uppfylla miljö kvalitetsnormer och hur de samordnar översiktsplanen med relevanta regionala och nationella mål för hållbar utveckling.
- Utöver dessa ska den utformas så att konsekvenserna och innebörden av åtgärderna tydligt framgår.

(SFS 2010:900)

Översiktsplanen ska ställas ut under minst två månader och kungöras på kommunens anslagstavla och i ortstidning innan utställningen börjar. Vid ändringar i översiktsplanen ska kommunen kalla till samråd med berörda kommuner, regionplanläggningsorgan, länsstyrelser och övriga berörda kommunala organ.(SFS 2010:900)

### **3.2 Miljöbalken**

Enligt miljöbalkens första kapitel syftar denna till att främja en hållbar utveckling och att denna utveckling måste bygga på naturens värde genom att människans rätt att bruka och förändra naturen medför ett ansvar för en god miljö.(SFS 1998:808)

Miljöbalkens fjärde kapitel innehåller mer konkreta råd och mål för kustzonsetableringar. Bland annat omfattar den särskilda bestämmelser och hänsynsregler för speciella områden samt strandskydd. Åtgärder som påverkar någon vattenförekomst räknas som vattenverksamhet och kräver tillstånd enligt miljöbalkens 11 kapitel.(SFS 1998:808)

För att främja hållbar utvecklingen måste de planer som en myndighet eller kommun upprättar eller ändrar, upprättas på ett sådant sätt att om förändringen innebär en betydande miljöpåverkan ska miljöaspekterna integreras i planen i en miljöbedömning.(SFS 1998:808)

### **3.3 Vattendirektivet**

Under år 2000 kom EU ut med ett vattendirektiv, 2000/60/EC, vilket ska införas i alla medlemsstater. När vattendirektivet antogs i Sverige innebar detta en komplettering av miljöbalken, en ny förordning Vattenförvaltningsförordningen, SFS 2004:660, samt skapandet av vattenmyndigheterna.(Vattenmyndigheterna, 2010) Målet för direktivet är

att möta de miljöhot som vattendrag, sjöar och hav med tillhörande grundvatten utsätts för och de krav som allmänheten ställer på renare vatten. (Water Matters, 2010) Alla förekomster av ytvatten och grundvatten samt vattenområden inom en sjömil från kustens yttersta skär, baslinjen, omfattas av vattendirektivet, d.v.s. det öppna havet ingår inte i direktivet. (Vattenmyndigheterna, 2010) Direktivet är unikt eftersom det är ett ramverk för hur alla vattendrag och tillhörande växt- och djurliv ska skyddas under en miljölag. Direktivet fastställer också att en integrerad hantering av vattenresurserna ska användas för att nå god vattenkvalité, vilket påverkar allt från fiskeri, översvämningsskydd och planering till miljöövervakning. De övergripande målen är att:

- Skydda och förbättra alla vatten;
- Innan slutet av 2015 ska alla vatten nå god status;
- Vattenförekomster ska hanteras baserat på avrinningsområdet och inte på administrativa gränser;
- Involvera allmänheten och intressenter.

(Water Matters, 2010)

När den första förvaltningsplanen är etablerad kommer denna pågå i en sexårig cykel där målet är god vattenstatus. Efter varje cykel förnyas och revideras planen inför varje nästkommande cykel, se figur 3. (Water Matters, 2010)



Figur 3. Sexårs cykler inom ramen av vattendirektivet (Oscarsson and Ek, 2007)

Införandet av vattendirektivet innebär att högre krav ställs på vattenvården och åtgärder. Det ställer även högre krav på att kostnaderna för en åtgärd är rimliga i förhållande till effekten. Även om kunskapen om hur övergödning skapar problem finns saknas det ofta en detaljerad och konkret åtgärdsplan för hur problemet ska lösas och hur god vattenkvalitet ska uppnås till en rimlig kostnad. För att minska kostnaderna och hjälpa beslutsfattarna att fatta bra beslut krävs det att uppföljning av åtgärder görs och information delas mellan beslutsfattare.(Carlberg et al., 2004)

### **3.4 Marina direktivet**

Det marina direktivet, Marine Strategy Framework Directive 2008/56/EC, antogs av EU i juni 2008 med målet att de marina ekosystemen i EU skulle nå god miljöstatus. Arbetet med det marina direktivet är uppdelat i tre steg. I juli 2010 beslutade medlemsstaterna om definitionen av vilka parametrar som ska mätas för god miljöstatus för den marina zonen. Till 2012 ska gränsvärden för mätparametrar vara satta samt en inledande bedömning med miljömål för miljöstatusen.(Naturvårdsverket, 2010a) Totalt elva stycken övergripande definitioner har antagits.

1. Den biologiska mångfalden ska bevaras.
2. Icke inhemska arter ska hållas på en nivå som inte förändrar ekosystemet negativt.
3. Alla kommersiellt utnyttjade fiskpopulationer ska uppvisa en fördelning mellan ålder och storlek som indikerar ett hälsosamt bestånd.
4. Hela näringskedjan ska finnas i en omfattning som säkerställer mångfalden och det långsiktiga bevarandet av arten och dess fulla förökningskapacitet.
5. Den mänskligt orsakade övergödningen och speciellt effekterna av denna ska minimeras.
6. Havsbotten ska skyddas så att strukturen och funktioner av ekosystemet inte påverkas negativt.
7. Permanenta förändringar ska inte påverka de marina ekosystemen negativt.
8. Koncentrationer av föroreningar ska vara på nivåer som inte ger upphov till föroreningseffekter.

9. Föroreningar i fisk och skaldjur ska inte överskrida skadliga nivåer satta för mänsklig konsumtion.
  10. Mängd och egenskaper av marint avfall ska inte orsaka skada på kustmiljön eller den marina miljön.
  11. Nivåer av tillförd energi, inklusive buller, ska inte påverka miljön negativt.
- (European Union, 2010)

I nästa steg, fram till 2016, ska program för utveckling och åtgärder tas fram. I sista steget, fram till 2020, ska medlemsländerna genomföra de åtgärder som satts upp. Till skillnad för vattendirektivet gäller det marina direktivet allt marint vatten ut till gränsen för den ekonomiska zonen. I direkt anslutning till kustzonen kommer dessa två direktiv överlappa varandra. (Naturvårdsverket, 2010a)

### **3.5 De nationella miljömålen**

Flera av miljömålen är relaterade till kustzonen och förvaltningen av denna. Av de 16 nationella miljömål som Sverige antagit är elva av dem nära anknutna kustzonen. (Boverket, 2006) Dock är miljömålen inte tillräckligt konkreta för att få en praktisk förändring utan kan ses mer som ett första steg mot hållbar utveckling. (Carlberg et al., 2004) De elva miljömålen som berör kustzonen är följande:

- Begränsad klimatpåverkan - mängden växthusgaser ska minskas och stabiliseras till en nivå som inte är farlig för klimatsystemet. (Naturvårdsverket, 2010c) Kustzonen kommer få större åverkan på grund av hårdare klimat med starkare stormar och stigande havsnivåer, vilket kommer inverka på planeringen av kustzonen. (Boverket, 2006)
- Giftfri miljö - giftiga ämnen som utvunnits av eller skapats i samhället ska inte hota den biologiska mångfalden eller människors hälsa. (Naturvårdsverket, 2010c) Som respons på att många giftiga ämnen transporteras till och anrikas i havets näringskedjor, har Livsmedelsverket satt upp rekommendationer för hur mycket av feta Östersjöfiskar som är lämpligt för människan att äta. (Boverket, 2006)
- Ingen övergödning - halter av näringsämne ska inte förorsaka negativ påverkan på människans hälsa, den biologiska mångfalden eller



- markanvändning.(Naturvårdsverket, 2010c) Effekterna av för höga halter av näringsämne kan orsaka algbloomingar, vilket i sin nedbrytelseprocess kan orsaka bottendöd och otjänligt badvatten som i sin tur påverkar rekreationen och fiskemöjligheterna.(Boverket, 2006)
- Levande sjöar och vattendrag - för den biologiska mångfalden är den ekologiska hållbarheten av sjöar och vattendrag viktig på grund av de varierande livsmiljöer de tillhandahåller.(Naturvårdsverket, 2010c) Vattendrag står för den största delen av transporten av föroreningar och näringsämne till kusten.(Boverket, 2006)
  - Grundvatten av god kvalitet - grundvattnet ska bidra till en god livsmiljö för djur och växter samt tillgodose en hållbar dricksvattenförsörjning. I vissa tät- och kustområden räcker inte grundvattenresurserna till. (Naturvårdsverket, 2010c) Detta kan leda till ett för stort grundvattenuttag som i kustzonerna kan orsaka saltvatteninträngning och otjänligt grundvatten.(Boverket, 2006)
  - Hav i balans och levande kust och skärgård - den biologiska mångfalden i kust- och skärgårdsområden samt i Östersjön och Västerhavet ska bevaras och en hållbar produktionsförmåga ska uppnås. Dessa mål påverkas av övergödning, överfiske och miljöfarliga gifter. (Naturvårdsverket, 2010c) Enligt delmålen ska strategier finnas för bevarande och skydd av: kulturarv och odlingslandskap i kust- och skärgårdsområden; hotade fiskbestånd och fiskstammar samt värdefulla marina miljöer. Länen i kustzonen påverkas genom att de ska se till att underlag för marina naturreservat och bevarande av kustområden ska finnas.(Boverket, 2006)
  - Myllrande våtmarker - värdefulla våtmarker ska bevaras för framtiden och våtmarkens vattenhushållande och ekologiska funktion i landskapet ska bibehållas.(Naturvårdsverket, 2010c) Våtmarker är en viktig funktion dels för upptaget av näringsämne och dels som översvämningsskydd på grund av funktionen som ett fördröjande vattenmagasin.(Boverket, 2006)
  - Levande skogar - den biologiska mångfalden samt de sociala och kulturella värden som finns ska bevaras och skyddas.(Naturvårdsverket, 2010c) I många kustområden spelar skogen en viktig roll både för skogsbruksnäringen och för friluftslivet.(Boverket, 2006)
  - Ett rikt odlingslandskap - livsmedelsproduktionen från jordbruksmarker och odlingslandskap ska skyddas och den biologiska mångfalden ska

- bevaras.(Naturvårdsverket, 2010c) Ängar och jordbruksmark i kustområden har ofta stor artrikedom, dock påverkar jordbruket vattenkvaliteten negativt på grund av läckage av bekämpningsmedel och övergödslande ämne.(Boverket, 2006)
- God bebyggd miljö - god bebyggd miljö ska bidra till en god livsmiljö samt till en god miljö både regionalt och globalt.(Naturvårdsverket, 2010c) Kusten är ett attraktivt område för människor att bosätta sig längs, dock kan detta bland annat bidra till försämrade vattenkvalitet och konflikter med andra intressenter så som friluftslivet.(Boverket, 2006)
  - Ett rikt växt- och djurliv - livsmiljöer, ekosystem och den biologiska mångfalden ska bevaras och utnyttjas på ett hållbart sätt för framtida och nuvarande generationer.(Naturvårdsverket, 2010c) Kustområden har ofta en stor biologisk artrikedom, vilket ökar attraktiviteten för friluftsliv och rekreation.(Boverket, 2006)

## 4 Organisatoriska förutsättningar

Integrerad kustzonsförvaltning är en nationell fråga. Kritiken som riktats mot Sverige har varit att det inte finns någon nationell strategi för tillämpningen av ICZM. Enligt Larsén (2010) har myndigheter hävdats att det finns en integrerad havs- och landsplanering där kommunens översiktsplan är beviset på detta. (Larsén, 2010) De lokala organisationerna och kommunerna är viktiga resurser för förvaltningen av vattenresurserna. Den mest avgörande rollen har kommunerna med deras planerings- och utvecklingsansvar, lokala kunskap och kontakter med allmänheten. Länsstyrelsens roll är bland annat att upprätta kunskapsunderlag och åtgärdsprogram för avrinningsområdena inklusive kustområdena i distriktet. (Oscarsson and Ek, 2007) Ett ny myndighet för havsmiljö kommer att etableras under 2011, vilken kommer ha ett övergripande planeringsansvar för den marina miljön från baslinjen till den ekonomiska zonen (Larsén, 2010)

Enligt Rupprecht Consult (2006) är det viktigt att påpeka att Sverige generellt sett har ett bra förhållande till kustzonsförvaltning ur en miljö- och bevarandesynpunkt där en stor del av kusten fortfarande är relativt orörd. Enligt samma undersökning är det därför inte ur en miljösynpunkt nödvändigt att prioritera en integrerad kustzonsförvaltning i Sverige. (Rupprecht Consult, 2006)

På regeringens uppdrag tog Boverket (2006) fram en rapport för att redovisa hur samhällsplaneringen av Sveriges kustområden överensstämmer med EU-kommissionens rekommendationer för hållbar utveckling. I rapporten fokuserar Boverket på hur kommunernas översiktsplaner kan bidra till den hållbara samhällsplaneringen av kuststräckorna. Här spelar den fysiska planeringen, bestående av detaljplan, översiktsplan och regionplan en stor roll. Boverket har framförallt uppmärksammat vissa områden där förbättringar kan göras:

- Vidareutveckling av samhällsplanering - Boverket anser att översiktsplaneringen är en viktig del i hållbar samhällsplanering, dock inte den enda. Planeringsformen som finns idag anses vara tillräcklig men det krävs en bättre samverkan mellan denna, vattenmyndigheternas åtgärdsprogram och regional utvecklingsplanering. De brister som ses i översiktsplanerna anser Boverket till stor del beror på resurs- och kompetensbrist. (Boverket, 2006)

- Nationellt initiativ - Det behövs ett tvärvetenskapligt gemensamt planeringsunderlag, med samma standard över hela landet. Detta kunskapsunderlag kan medverka till en större mellankommunal samverkan. För att skapa en sådan mötesplats hade Boverket på försök en webbsida där all geografisk information som behövs för samhällsplanering fanns tillgänglig.(Boverket, 2006) Resultatet av detta blev en webbsida, Planeringsportalen, med geodata från statliga myndigheter som kan användas för översiktlig planering. Denna hemsida har i skrivande stund ännu inte tagits i bruk. Till Planeringsportalen ska det även finnas temaapplikationer så som vindtjänsten och översiktlig kommunal och regional planering, ÖPA.(Boverket, 2009)
- Ny typ av förvaltning - Det krävs en tydligare koppling mellan förvaltningen och planeringen av kustområden. Översiktsplaneringen innefattar ofta inte de viktigaste problemen i kustområden, så som fiskets framtid, som faller utanför den övriga samhällsplaneringen.(Boverket, 2006) Boverket (2006) poängterar att lyckad planering och förvaltning kräver integration både vertikalt och horisontellt d.v.s. dels både mellan förvaltningar och mellan nivåer. Speciellt är det viktigt att näringen och lokalbefolkningen involveras.(Boverket, 2006)
- Miljöbalken och översiktsplaneringen - Dessa ger tillsammans en möjlighet att skydda natur- och kulturvärden. Kommuner som finns i län som aktivt arbetar med att beskriva natur- och kulturvärden i länet har oftare än andra kommuner utvecklat en plan på hur kustzonerna ska exploateras.(Boverket, 2006)
- Regionala strategier - Det bör finnas en tydligare koppling mellan lokala och regionala planeringsunderlag, som kommunens översiktsplanering och regionens utvecklingsplanering. Dessa regionala utvecklingsplaner behöver inte vara begränsade till länet i fråga.(Boverket, 2006)
- Ta vara på erfarenheter - Det finns erfarenheter att hämta från internationella EU projekt. Genom att materialet sprids och är mer lättillgängligt kan detta tas tillvara både lokalt och regionalt.(Boverket, 2006)

## 4.1 Kommunal planering

Varje kommun måste ha en aktuell översiktsplan för utvecklingen av kommunen. I översiktsplanen ska huvuddragen av kommunens framtida mark- och vattenanvändning över en 10-15 år period redovisas. Enligt PBL ska översiktsplanen vara ett underlag för ställningstagande för olika etableringar. Planen är därför inte bindande utan vägledande.

Översiktsplanen ska innefatta områden med viktiga resurser där allmänna intressen, risk- och miljöfaktorer ska finnas med.(Boverket, 2006)

Erfarenheter har dels visat att det är svårt och resurskrävande att involvera lokalbefolkningen i kommunens översiktsplanering och att översiktsplanen kan bli oöverskådlig med för många intressen samlade på samma ställe. De frågor som idag dominerar översiktsplaner i Skåne är tätortsutveckling, ombyggnation av fritidshus till permanentboende och turism. Exploatering av mark- och vattenområden är oftast lätta att läsa ut ur översiktsplanen. Däremot saknas ofta motiveringar till ställningstagande och hantering av intressekonflikter vilket gör att översiktsplanen inte får någon juridisk tyngd. Generellt saknas även faktorer så som risk för erosion, ras, skred samt rörliga naturresurser så som jakt och fiske.(Boverket, 2006)

Översiktsplanens styrka som ett instrument för ICZM är att den är demokratiskt förankrad eftersom det krävs att planen upprättas i samråd myndigheter, organisationer och medborgare.(Boverket, 2006) Den kan också ses som en politisk förankring med en politiskt uttalad ambition om vad marken ska användas till.(Tastare, 2010) För lyckad ICZM krävs det även att planeringsprocessen innefattar områden utanför översiktsplanens räckvidd som mellankommunal och regional samverkan.(Boverket, 2006)

Boverket håller på att ta fram en ny rapport om hur förvaltningen av kuststräckorna har förändrats från 2006. Denna kommer beskriva vilka metoder och arbetssätt som används idag jämfört med 2006 då förra upplagan gavs ut, se Boverket (2006).(Larsén, 2010)

## 4.2 Regional planering

Eftersom detta arbete avgränsar sig till Skånes kustområden så behandlas enbart den regionala strategin för Skånes kuststräckor. För vattenmiljörelaterade frågor se avsnitt om vattenmyndigheter nedan.

Region Skåne och Länsstyrelsen i Skåne har tillsammans med Skånes kustkommuner tagit fram rapporten *Skånes kustområde ett nationallandskap* som en del i arbetet med att beskriva motstående intresse och utveckling i Skåne. I rapporten finns underlag för bebyggelse med frågor gällande bland annat erosion, vindkraftsetableringar, buller, kulturhistoria och turism. Enligt Boverket (2006) finns det tydliga kopplingar mellan underlaget och rekommendationer för ICZM. Region Skåne har tagit fram regionala mål baserade på de internationella och nationella mål och strategier som finns. I dessa mål lyfts regionens attraktivitet fram. Ett viktigt mål är att regionens kustresurser ska brukas men inte förbrukas.(Blomberg, 2001)

I samma rapport ger länsstyrelsen i Skåne rekommendationer som stöd till kommunen i deras planeringsprocess av kustzonen. De riktlinjer och råd som ges är att kommunerna ska:

- Ha en helhetssyn på utvecklingen
- Göra en fördjupning i översiktsplanen
- I främsta hand utnyttja områden i detaljplanen innan kusten tas i anspråk
- Se till att tätortsutveckling sker i direkt anslutning till tätort men inte i kustzonen
- Se till att oexploaterade områden längs kusten ej exploateras
- Använda planinstrument för att skydda obebyggd mark
- På lämpligt ställe omvandla verksamhetsområden i kustzonen till boende
- Anpassa bebyggelse till kustens förutsättningar samt se till att etablera vindkraftsverk i mindre grupper.

(Blomberg, 2001)

För att säkerställa de natur- och kulturmiljövärden som finns rekommenderas:

- Att ett grundligt underlag för natur- och kulturvärden tas fram
- Att planläggningen görs med hänsyn till förändringar i landskapsbild och miljökonsekvenser
- Att kustvatten skyddas mot föroreningar samt att nyetablering eller avetablering av miljöfarliga verksamheter görs med stor hänsyn till miljön.

(Blomberg, 2001)

Liknande rekommendationer finns även för turismen:

- Miljön ska skyddas från slitage och störning;
- Turister ska med enkelhet, utan att hindras av barriärer, nå havet;
- Vandrarhem, hotell och campingplatser ska prioriteras framför enskilt ägd fritidsbebyggelse i kustzonen.

(Blomberg, 2001)

#### **4.2.1 Vattenmyndigheten**

Vattenmyndigheten har ansvaret för att se till att vattnet når god kvalitet. Detta innebär bland annat att vattenmyndigheten aktivt ska arbeta för att möjliggöra och uppmuntra till deltagande av alla intressenter. (Oscarsson and Ek, 2007)

I Sverige tillsattes fem vattenmyndigheter, en länsstyrelse i varje vattendistrikt, med det övergripande ansvaret för genomförandet av EU:s ramdirektiv. De fem distrikten är Bottenvikens, Bottenhavets, norra Östersjöns, södra Östersjöns och Västerhavets vattendistrikt, se figur 4. Varje vattenmyndighet har en vattendelegation, bestående av elva ledamöter tillsatta av regeringen, som fattar beslut inom vattenmyndighetens ansvarsområde. De elva ledamöterna består av sakkunniga från kommuner, länsstyrelser och andra instanser. I vattenmyndigheternas verksamhet ingår att fastställa miljökvalitetsnormer, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram samt att samordna arbetet inom sitt vattendistrikt. (Vattenmyndigheterna, 2010)



Figur 4, Vattenmyndigheterna, 4 är södra Östersjönsvattendistrikt. (Vattenmyndigheterna, 2010)

Förvaltningsområdena bestäms inte av administrativa gränser utan av vattendragens avrinningsområde och dess väg. En del av arbetet är att förvalta vattenresurserna utifrån förutsättningarna att vatten har ett naturvärde och är en ekonomisk och social resurs. För att kommunicera statusen av vattenresurserna har vattenmyndigheterna tagit fram vattenkartan.se där olika områden visas. (Vattenmyndigheterna, 2010)

#### 4.2.2 Vattenråd

Vattenråd är en del av samverkan mellan beslutande myndigheter och regionala och kommunala intressen. Det är till dessa råd vattenfrågor som påverkar flera aktörer lyfts och där berörda aktörer kan påverka lösningar. Sverige har sedan länge arbetat med olika typer av organisationer som vattenvårdsförbund eller fiskevårdsförbund där olika intressenter har blivit representerade. Dessa organisationer och deras kompetens är en viktig resurs för att förankra arbetet med vattenförvaltningen. Det är framförallt äldre vattenvårdsförbund som ansökt om att få bli och har blivit nya vattenråd. Vattenråd ska tillämpa ett helhetsperspektiv för hanteringen av vattenresurserna där rådet är med i diskussionerna redan i ett tidigt skede. Meningen är även att de ska spegla och involvera de aktörer och intressenter som påverkas och påverka den lokala vattenhanteringen. (Oscarsson and Ek, 2007)



### 4.3 Nationell planering

Översiktsplaneringen är inte det enda verktyget som behövs för kustplaneringen. Idag saknas bra kunskapsunderlag som även tar upp de biologiska värdena, vilket gör att kommunerna inte kan eller har resurserna till att planera kuststräckan på ett hållbart sätt. Enligt Larsén (2010) måste den samlade synen på kust, hav och land sammanföras i en koordinerad planering. Det som händer på nationell nivå är att en ny myndighet för havet, Havsmiljöverket, ska etableras i juli nästa år (2011). Den nya myndigheten kommer att ha planeringsansvar för den marina miljön från baslinjen till den ekonomiska zonen.(Larsén, 2010) Med Havsmiljöverkets bildande kommer Fiskeriverket upphöra. I den nya myndigheten kommer istället delar av Naturvårdsverket samt Fiskeriverket och vattenmyndigheterna ingå.(SOU 2010:8)

Havsmiljöverket ska ansvara för vatten på land, ytvatten och hav. Deras uppgifter kommer även vara att ta fram en form av havsplanering. För närvarande är uppbyggnaden av hur modellen ska se ut under utredning. En annan uppgift för det nya verket är att ta fram planeringsunderlag både för kommunerna och den egna myndigheten. Resultatet blir att den nya myndigheten får det övergripande planeringsansvar för havet. Kommunerna får fortsatt ansvar att detaljplanera havet ut till den territorialgränsen dock underordnas de den nationella havsplanen. Resultatet kommer att vara att staten skapar ramar och kommunen detaljplanerar för människans vardag och näringslivet.(Larsén, 2010) Dock finns det en risk att havsplaneringen blir mer centraliserad än när kommunerna har haft ansvaret.(Björn, 2010) De centrala myndigheternas, Naturvårdsverket, SGU, SGI m.fl., uppgifter är att utfärda föreskrifter och vägledning för vattenhanteringen.(Oscarsson and Ek, 2007)

## 5 Integrerad förvaltning

En undersökning från 2006, beställd av EU-kommissionen, visar att Sverige är bland elva andra länder där det inte finns någon motsvarighet till ICZM i långtgående stadier. (Rupprecht Consult and IOI, 2006) Det finns inte någon standardiserad process för att utveckla och implementera ICZM i Sverige. Däremot har Sverige börjat introducera vattendirektivet vilket kan ses som ett steg på väg mot ICZM. (Rupprecht Consult, 2006)

Grundläggande för integrerad förvaltning av kustzonen är att kommunikationen mellan användare, planläggare och förvaltare underhålls av samtliga parter. För att hantera konflikter och ökat deltagande leder detta till ökade krav på processer och projektledningen samt ett ökat resursbehov för den samordnande organisationen. Ofta leder kommunens krav på att tillgodose riksintresse att lokala samråd om utnyttjandet av vattenområdena och dess yta och resurser sällan kommer med i översiktsplaneringen. Strandnära exploateringar regleras normalt av detaljplanen medan rörliga naturresurser oftast inte regleras av varken översiktsplan eller detaljplan. (Carlberg et al., 2004)

Analyser har visat att ICZM sammanfaller väl med nuvarande och framväxande EU-politik och dess lagliga ramar. ICZM ska användas för att översätta abstrakta riktlinjer och sammanfatta kortsiktiga mål med långsiktiga. ICZM ska också förbättra koordinationen mellan intressenter samt öka transparensen i beslutsgången och förvaltningen. ICZM ska vara bron mellan inlandsplanering och havsplanering. (Rupprecht Consult and IOI, 2006)

### 5.1 Rekommendationer för ICZM

Havsmiljökommissionen (2003) föreslår att Östersjön ska delas upp i områden med olika mål. Förslaget innebär att Östersjön ska bestå av: en kärna av skyddsområden där resursutnyttjande är otillåten, flertalet större områden där visst utnyttjande är tillåten samt övriga områden som ska planeras och förvaltas enligt EU:s rekommendationerna för ICZM. (Havsmiljökommission, 2003)

Under 1996 påbörjade EU-kommissionen ett demonstrationsprogram med syftet att hitta indikatorer på god kustförvaltning, se lista nedan. Grunden för ICZM bygger på medvetenhet och samarbete mellan intressenter. (Europeiska kommissionen, 1999) Det finns flera faktorer som påverkar hur

framtagningen av ICZM sker. Bland annat påverkar storleken på kusten i förhållande till den totala ytan av landet samt kompetensen och förvaltningen på alla instanser. Andra faktorer som visat sig vara nödvändiga för införandet av ICZM är styrande ledarskap och/eller regelverk på nationell nivå samt en tillförlitlig finansiering av de förvaltningar som hanterar den fysiska planeringen. Kommunikation om fördelarna med ICZM bland intressenter och civila organisationer som förespråkar miljö påverkar också framgångsfaktorn. (Rupprecht Consult and IOI, 2006) De indikatorer som hittas för ICZM är:

- Brett perspektiv - Kustområden påverkas av socioekonomiska, geomorfologiska, administrativa, institutionella, hydrologiska och kulturella krafter. Detta bygger upp kusten till ett komplext system. För en hållbar förvaltning måste perspektiv från både hav och land tidigt lyftas fram och planeras för. (Europeiska kommissionen, 1999) Detta är en av nyckelprinciperna till en effektiv ICZM. Problemen och lösningar måste behandlas ur en bred synvinkel och inte ses för sig själv. (Rupprecht Consult and IOI, 2006)
- Förståelse för de lokala förutsättningarna - Varje område kräver platsspecifika lösningar för respektive problem vilket försvårar möjligheterna att ta fram generella lösningar. Alla initiativ måste därför vara väl förankrade för de rådande villkoren. Grundläggande för ICZM är att de lokala förutsättningarna bedöms med hänsyn till områdets dynamik och belastningarna. För att uppfölja dessa krav måste ett informationsflöde finnas mellan de aktörer som samordnar, förvaltar och tillhandahåller informationen. (Europeiska kommissionen, 1999)
- Arbeta utifrån resurserna i den lokala miljön och dess begränsningar. (Rupprecht Consult and IOI, 2006)
- Arbete med naturliga processer - Ett vanligt sätt att se på kustzonsförvaltning är som att förvaltningen är en kamp mot naturen. Genom att istället arbeta med kustens dynamik och naturliga processer ökar alternativen för åtgärder i framtiden. Långsiktigt leder detta till ökad ekonomisk och miljömässig lönsamhet. Ett exempel på hur förvaltningen av kusten har gjorts mot naturliga processer är i Aveiro, Portugal, där en konstruktion för att förbättra hamnanläggningarna har uppförts vilket i sin tur har orsakat erosionsproblem. Förvaltningen i detta område har lett till att senare investeringar för erosionskydd har misslyckats och problemet

- kvarstår.(Europeiska kommissionen, 1999) Genom god kännedom om de lokala förhållandena kan de rätta åtgärderna sättas in i rätt tid.  
(Rupprecht Consult and IOI, 2006) Uppgifter som har visat sig väsentliga är bl.a. underlag om bottenbeskaffenhet, djupförhållande, ström- och sedimenttransportförhållanden, fiske, turism, fartygsrutter, fysisk exploatering, syrehalter etc.(Müller, 2008)
- Beslut idag får inte utesluta framtida alternativ - Förvaltningen måste vara tillräckligt anpassningsbar för att osäkerheten kring framtida villkor ska kunna beaktas. Åtgärder ska göras med hänsyn till försiktighetsprincipen, vilket innebär att potentiella skador ska försöka förutses och hindras.  
(Europeiska kommissionen, 1999)
  - Deltagande i planering - För att utveckla samförstånd och minska konflikter ska intressenter med sina egna synsätt och perspektiv delta tidigt i planeringen. Ett deltagande innebär ett aktivt engagemang och ett axlat ansvar av intressenter. För att nå de gemensamt uppsatta målen måste information om problemen, fördelar och uppoffringar spridas.  
(Europeiska kommissionen, 1999)
  - Engagemang och stöd från berörda organ - Nationella riktlinjer är det som styr i slutändan och detta kräver att förvaltningen av kustområdena får stöd av alla relevanta myndighetsnivåer och sektorsgrenar för att bli effektiv. Beslut ska tas på lägsta möjliga nivå, enligt subsidiaritetsprincipen.(Europeiska kommissionen, 1999) För hållbart införande av ICZM krävs stöd från de relevanta administrativa myndigheterna från nationell, regional och lokal nivå samt partnerskap mellan lokal och regional nivå.(Rupprecht Consult and IOI, 2006)
  - Användning och kombination av rätt instrument - Avtal av rättslig, frivillig och ekonomisk natur samt tekniska lösningar, forskning, informationsspridning och utbildning är instrument som måste användas. Dessa bör kombineras med utgångspunkt ifrån de förutsättningar som finns, både institutionella och kulturella.(Europeiska kommissionen, 1999) Att använda olika instrument gör att samstämmighet underlättas.  
(Rupprecht Consult and IOI, 2006)
  - En adaptiv och anpassningsbar förvaltning som kan hantera förändringar när ny kunskap fås. För detta krävs att förvaltningen står på en grundlig vetenskaplig bas.(Rupprecht Consult and IOI, 2006)

Forskningsprojektet SUCOZOMA har behandlat förvaltning och planeringsaspekterna sett från de tre olika synvinklarna: lokal förvaltning av kustresurser, delaktighet av intressenter samt konflikthantering. Projektet har uppmärksammat, genom lokala och regionala fallstudier, att problem med förvaltningen av kustområdena uppkommer när användningen av resurserna görs utan samarbete, samordning och kunskap om ICZM. (Carlberg et al., 2004) Ytterligare fallgröparna för ICZM beror oftast på:

- En oklar definition och uppdelning av funktioner mellan de olika myndighetsnivåerna framförallt på nationell nivå. (Rupprecht Consult and IOI, 2006) En lyckad lokal förvaltning förutsätter att de lokala ansvarstagarna har tydliga skyldigheter och rättigheter. Det ska även finnas en tydligt avgränsad användargrupp och ett tydligt förvaltningsområde av resursen. (Carlberg et al., 2004)
- Att den nya förvaltningsmetoden implementeras i fel tid. (Rupprecht Consult and IOI, 2006)
- Att myndigheter anser sig kunna genomföra tillräcklig fysisk planering utan ICZM. (Rupprecht Consult and IOI, 2006)

För uppbyggnad av ICZM poängterar SUCOZOMA att huvuddraget är att det byggs upp kulturer för kunskapsutbyte och inläring både mellan forskare och mellan intressenter. Hinder som ICZM kan falla på är bland annat att det, utöver spetskompetens, saknas kompetens för det övergripande ansvaret och förståelse för problem- och konflikthantering av intressenterna. De slutsatser som kan dras av forskningsprogrammet är att:

- Lokal kunskap måste sammankopplas med vetenskap;
- Intressenter ska vara delaktiga i beslutsprocessen och att beslutsmakten disponeras mellan olika aktörer;
- Förvaltningen måste ske på lokal och regional nivå. (Carlberg et al., 2004)

## 5.2 Tillämpning av integrerad förvaltning

Generellt sett är allmänheten dåligt informerad om ICZM, dock ökar medvetenheten med ökat exploateringsstryck på kustområden. Det finns goda exempel på projekt för ICZM så som t.ex. Planeringsportalen som Boverket håller på att ta fram och planeringsunderlaget som region Skåne tagit fram. Mellan kommunerna skiljer sig kunskapsnivån åt och koordination av kommunernas arbete mot ICZM saknas.(Encora, 2010) Processen för integrerad kustzonsförvaltning delas upp i insamling av data, planering, beslutstagande, förvaltning och uppföljning av genomförandet. För att nå de samhällseliga målen krävs det medverkan och samverkan från alla intressenter och en åtgärdsplan för att möta målen.(Encora, 2010)

### 5.2.1 Allmänt deltagande

Allmänt deltagande i planeringen är till viss del frivillig för kommunen, dock kräver både Miljöbalken och PBL att samråd mellan allmänheten och beslutande myndigheter ska hållas. Allmänt deltagande kan delas upp i åtta olika nivåer av deltagande.

1. Manipulation - innebär att medborgarna tror att de är involverade i planeringsprocessen. Denna nivå kan ses som en nivå där inget allmänt deltagande finns.
2. Terapi - i detta steg tas inte hänsyn till intressenternas åsikter utan snarare försöker makthavarna förändra intressentens åsikter istället för den egna organisationen.
3. Informering - detta är det lägsta steget för där allmänheten deltar i planeringen. Informering och skapa medvetenhet är en av grundpelarna i en integrerad kustzonsförvaltning. Detta är en tvåvägs kommunikation och information där både allmänheten blir informerad om kustfrågor och myndigheter blir informerad om lokala frågor och problem.
4. Samråd eller konsultation - innebär att intressenter är involverade i den utsträckningen att deras åsikter är efterfrågade. Detta innebär inte att allmänhetens intresse behöver tas med i planläggningen. Åsikter kan till exempel samlas in med hjälp av enkäter eller offentliga utfrågningar.
5. Blidkande - innebär att intressenterna och allmänheten har en faktisk rådgivande roll, dock saknas ofta regler och riktlinjer för deltagandet.

Hur accepterade allmänhetens lösningar är beror framförallt på den tekniska kompetensen för att beskriva deras prioriteringar och hur allmänheten har organiserat sig för att uttrycka sina åsikter.

6. Delaktighet och partnerskap - nivå sex innebär att förhandlingar mellan intressenter, allmänheten och beslutsfattare hålls. Detta är en vanlig nivå för integrerad kustzonsförvaltning. Nyckeln till ett effektivt partnerskap är en bra organisation.
7. Delegerad makt - allmänheten har den dominerande beslutsrollen i planeringsprocessen. När inte lösningar kan förhandlas fram har ofta allmänheten veto.
8. Medborgerlig kontroll - den högsta nivån av allmän delaktighet vilket innebär att medborgarna har full kontroll. Ofta är denna nivå mindre effektiv än andra samarbetsformer.

(Encora, 2010)

Enligt Encora (2010) hamnar det regionala deltagandet av intressenter i Sverige på en nivå mellan fyra och sex där intressenterna hittas via föreningslistor tillgängliga på kommunal och regional nivå. Detta innebär att intressenter bjuds in av ansvarig planeringsmyndighet redan i ett tidigt stadium i planeringen. De intressegrupper som oftast medverkar i kustförvaltningsprocessen är miljö-, friluft-, turism- och nöjesgrupper samt markägare och fiskeriindustrin. Information går oftast ut via olika medier och skriftlig information riktad direkt till hushållen. Vanligtvis hålls offentliga utfrågningar och informationsmöte där allmänheten kan delta. Ofta ligger svårigheten i att intressera allmänheten och få ut rätt information till dem.(Encora, 2010)

### **5.2.2 Insamling och organisering av data**

När data har samlats in krävs det att materialet behandlas och organiseras i ett verktyg för beslutsunderlag. Olika modeller ska därefter integreras i databasen för att förutspå och optimera utnyttjandet i framtiden. Informationen måste även bli tillgänglig och användare måste komma åt den via ett enkelt användargränssnitt där de kan analysera modeller och interagera med systemet. Ett webbaserat gränssnitt ökar möjligheterna för samverkan och kommunikationen mellan intressenter och tillgängligheten på beslutsunderlag. Ett tydligt användarverktyg ökar förståelsen och acceptensen för att använda verktyget för både beslutsfattare och förvaltare.

För fysisk planering spelar verktyg baserade på Geografiska InformationsSystem, GIS, en stor roll.(Encora, 2010)

För att databasens ska bli användbar måste den uppfylla ett antal kriterier. Den ska vara ett hjälpmedel för att skapa ett gemensamt språk för tvärvetenskapliga grupper så att de olika målen, kriterierna och hindren inte försvinner i processen. Genom att använda grafiska och visuella funktioner kan kommunikationen förbättras, vilket talar för ett bättre engagemang och deltagande från allmänheten. Med hjälp av multikriterieanalyser kan olika åtgärder och alternativ värderas.(Encora, 2010)

### **5.2.3 Multikriterieanalys för beslutsunderlag**

De frågor som måste värderas gentemot varandra är oftast inte enbart ekonomiska utan även ekologiska och sociala värden. För att väga olika åtgärder mot varandra krävs det att de olika synvinklarna kvantifieras. En metod för detta baseras på multikriterieanalyser (MKA). MKA är ett underlag för beslut och en teknik för att fastställa vilka preferenser som råder i området. Varje fråga som utvärderas kvantifieras baserat på ett antal olika kriterier och förutsättningarna. Detta gör att de olika värderingarna kan jämföras med ett övergripande värde baserat på alla kriterier. Fördelen med denna metod är att även frågor inte har något monetärt värde får ett jämförbart värde vilket gör det enklare att prioritera och välja åtgärder för dem. Ett sätt att applicera multikriterieanalyser för underlag till beslutsfattarna är att modellen delas upp i tre olika delar:

- Problemstrukturering - I denna fas ska information och faktorer som påverkar beslutsfattandet rörande de olika problemen samlas in. Det är också i detta skede intressenter ska inkluderas i processen för att delta i beslutsfattandet.
- Modelluppbyggnad - I denna fas ska de olika alternativen definieras och värderas gentemot varandra baserat på kriterierna och intressenternas åsikter. MKA hjälper beslutsfattare att se vilka kriterier som prioriteras av intressenterna.
- Applicering av modellen - I denna fas ska beslut fattas baserat på den totala nyttan av varje alternativ.

(Encora, 2010)



Beroende på vilken MKA-modell som används får värderingar av kriterierna olika form. Värderingarna kan bestå av numeriska värden, prestation av varje kriterie eller gradering av preferenser.(Encora, 2010)

### **5.3 Organisationsuppbyggnad**

Organisationsutveckling är en del av forskningsprogrammet SUCOZOMA och innefattar några delprocesser som är viktiga för utvecklingen av ICZM. Undersökningar har visat att det finns intresse av nyttjare av kustzonen att betala för att upprätthålla kvaliteten i kustvattnet. För att upprätthålla ett samarbete och förtroende för arbetsmodellen är konflikthanteringen och kompromissviljan en viktig del. Organisationsutvecklingen delas upp i sju faser:

- Problemformulering baserade på tvärvetenskaplig analys av ekonomi, kultur och ekologi.
- Förändring i förvaltningsprocessen.
- Formell samordning t.ex. gemensamma regler eller gemensam planering för sektoriella förvaltningsinstitutioner.
- Formulering av regler för samarbete, deltagande och konflikthantering.
- Processer för lokal och regional konflikthantering
- Processer för deltagande och integration i förvaltningen.
- Utformning av integrerad kustzonsförvaltning med regler, riktlinjer och visioner.

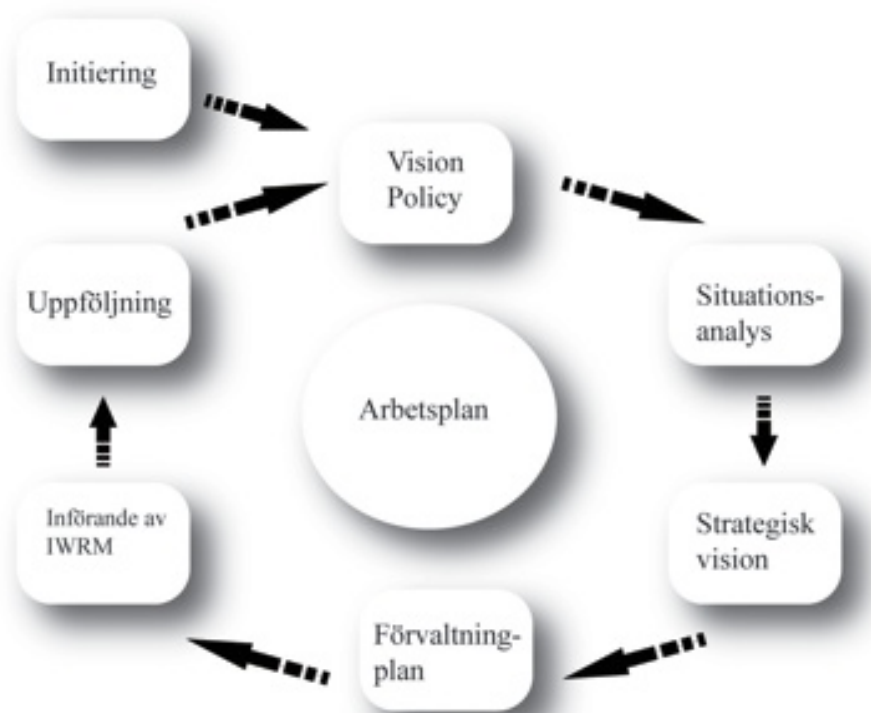
(Carlberg et al., 2004)

#### **5.3.1 Integrated Water Resource Management**

Integrated Water Resource Management, IWRM, är ett arbetssätt som likt de rekommendationer som finns i vattendirektivet baseras på en cyklisk integrerad förvaltningsmetod. IWRM är enligt definitionen en förvaltningsmetod för hållbar utveckling av fördelning och övervakning av vattenresurser baserat på sociala, ekonomiska och miljöns behov. IWRM baseras på de fyra principerna att vatten är en ändlig resurs, att vatten har ett ekonomiskt och socialt värde, att kvinnor spelar en central roll i skyddet av vattenresurserna samt att utvecklingen och exploateringen av vattendrag ska baseras på delaktighet mellan användare, planerare och politiker.(Cap-Net et al., 2005)

Det största problemet vid tillämpning av integrerade arbetssätt är ofta en lång historia av sektorsuppdelning. Arbetssättet konfronterar det konventionella sättet att arbeta och tvingar parterna till att tänka och planera ur ett helhetsperspektiv. För detta krävs det en samarbetsvilja mellan alla intressenter och att de är villiga att förändra sina arbetssätt. Ett nationellt engagemang är viktigt för att skapa stötspelare och en förankring med laglig grund att basera modellen på. En annan parameter för motivera ett integrerat arbetssätt är att börja med att adressera ett viktigt problem och sedan jobba fram modellen därefter.(Cap-Net et al., 2005)

Det cykliska arbetssättet som IWRM baseras på återges kortfattat i figuren nedan, se figur 5. Varje fas är sedan uppdelade i flertalet mindre aktiviteter. (Cap-Net et al., 2005)



Figur 5, Planeringscykel till IWRM.(Cap-Net et al., 2005)

1. Initiering - Denna fas är den viktigaste då detta innefattar triggern för att initiera en ny förvaltningsmodell. I denna fas krävs det en organisation för att koordinera och konsultera med intressenter.

2. Arbetsplanering och involvering av berörda parter - För en långsiktig plan krävs det engagemang och åtagande från både politiskt håll och från ledare av intresseorganisationer. Det är viktigt att ha med intresseorganisationerna eftersom det är de som i slutändan kommer utföra arbetet eller förändra sina beteenden. Politikernas roll kommer vara att förvalta processen, behålla åtaganden, se till att delaktigheten av intressenter behålls, sprida kunskap och insikt om arbetssättet.
3. Uppbyggnation av en strategisk vision - En vision över vattenresurshanteringen krävs, där det ska finnas guidande principer och åtgärdsplaner.
4. Situationsanalys - Bakgrundsundersökning för att kunna definiera vilka problem som finns och åtgärder som behövs för att nå visionen. Nyckelfaktorn i denna fas är att intressenter involveras för att förstå konkurrerande behov och mål. Resultatet från denna fas är ett utkast på mål för olika problem och frågor.
5. Strategier för vattenhantering - Lösningar och strategier tas fram för hur problem definierade i föregående fas ska lösas. I denna fas fastställs mål med hänsyn till krav, fördelar och nackdelar.
6. Förvaltningsplan - Första delmålet, planen för den integrerade planeringen fastställs och godkänns av både intressenter och politiker. Myndigheternas godkännande är det viktigaste i denna fas för ett genomförande.
7. Realisering av förvaltningsplanen - Erfarenheter har visat att de projekt som misslyckas oftast saknar: politiskt stöd eller dåligt engagemang från beslutsfattare; realistisk planering av resursavsättning från myndigheterna eller att förvaltningsplanen inte blir accepterad av inflytelserika intressenter.
8. Utvärdering av IWRM - För en hållbar planering och för att ett långsiktigt åtagande ska behållas måste planen revideras och följas upp i bestämda intervall.

(Cap-Net et al., 2005)

### 5.3.2 Medelhavsprotokollet för ICZM

Införande av ICZM kräver att alla involverade förbereder sig på flera nivåer. Det enklaste steget är att utgå från de regelverk som finns.

Medelhavsprotokollet är ett internationellt avtal mellan medelhavsländerna för att implementera ICZM i respektive land. Några av de erfarenheter som erhållits från protokollet beskrivs nedan.

- Typklassificering av kustzoner med olika kriterier och definitioner av icke bebyggelsebar mark baserade på lokala särdrag måste göras.
- Inledningsvis är klimatanpassning mer intressant att titta på istället för reduceringen av t.ex. växthusgaser eftersom detta inte kan ske i tillräcklig utsträckning. Detta innebär t.ex. att man planerar för höjt vattenstånd inklusive de högre vintervågorna istället för hur man kan minska vattenhöjningen.
- Det behövs koordinerande mekanismer så att organisationsuppbyggnaden anpassas till den lokala administrativa organisationen. För att nå en långsiktig planering måste mentaliteten i styrningen förändras och förvaltningsmetoden förankras.
- Samstämmighet i ICZM kräver involvering av såväl alla intressenter. En tidig involvering av intressenter minskar risken för förseningar och konflikter.
- Det behövs förstärkande kontrollprogram för att stärka nya lagar och begränsningar, detta för att inte mista tillförlitligheten av lagar och myndigheter. Styrkan av lagarna skulle förbättras än mer om de följs av informations- och känslighetskampanjer till alla intressenter i kustområdet.

(Encora, 2010)

## **6 Sammanfattning av litteraturstudie**

Det material som har kommit fram i litteraturstudien kan sammanfattas i fyra övergripande rubriker som indikatorer för ICZM. I intervjustudien kommer intervjuerna delas upp i samma kapitel. De sammanfattande rubriker som återkommer för en lyckad integrerad kustzonsförvaltning i forskningsprogrammen, rekommendationerna och erfarenheterna är:

### **6.1 Förutsättningar för kustzonsförvaltning**

Under denna rubrik samlas de lokala förutsättningarna och planeringssättet i dagsläget.

- Organisatoriska och legala förutsättningar. Anpassa förvaltningsmodellen efter de lokala förutsättningarna.
- Arbeta utifrån resurserna i den lokala miljön och dess begränsningar.
- Organisationsuppbyggnad

#### **6.1.1 Kommunikation**

En grundpelare till ICZM är kommunikationen med intressenter och hur den utförs t.ex.

- Förståelse för lokala förutsättningar och sammankoppling av lokal kännedom och vetenskap.
- Skapa samstämmighet
- Koordinering av mekanismer samt användning och kombination av rätt instrument

#### **6.1.2 Samverkan**

Under denna rubrik går intervjuerna in mer på hur omfattande kommunikationen och framförallt hur samverkan med intressenterna och mellan förvaltningarna är.

- Brett perspektiv
- Multikriterieanalys för att skapa och se mervärde av kuststräckor.
- Delaktighet

- Arbete med naturliga processer, beslut idag ska inte utesluta framtida alternativ eller möjliga åtgärder.

### **6.1.3 Förankring**

För att utvärdera hållbarheten i förvaltningsmodellen måste den lokala förankringen utvärderas. Även detta är en av grundpelarna för en långsiktig och hållbar planering.

- En adaptiv och anpassningsbar förvaltning
- Engagemang och stöd från berörda organ.
- Uppföljning av mätningar etc. för att stärka argument och förankra arbetet.

## 7 Intervjustudie

Intervjustudien gjordes för att understödja rapporten och slutsatserna med praktiska förutsättningar. De viktigaste frågorna, se *bilaga 1*, handlade om översiktsplaneringen, samverkan över förvaltningsgränserna och mellan kommunerna, kommunikation med allmänhet och förankring. För att intervjuerna ska vara jämförbara kommunerna emellan har intervjuerna sammanställts i samma ordning. Svaren från kommunerna har varit mer eller mindre utförliga baserat på deras arbete med ICZM. I slutet av varje intervju ges en kort diskussion baserat på intervjumaterialet och författarens egna värderingar av respektive kommuns arbete med ICZM.

### 7.1 Helsingborg

Helsingborgs stad, figur 6, har under 12 år bedrivit ett omfattande kustkontrollprogram för att undersöka de lokala förutsättningarna vid kusten. Data som har samlats in är bland annat miljögifter, övergödning, syrehalter, bottenfauna och halter av övergödslande ämne. Under 2009 publicerades en utvärdering av kontrollprogrammet med syftet att förbättra det interna arbetet och vidareförmedla erfarenheter om miljötillståndet i Öresund samt vilka effekter insatta åtgärder har fått. Till detta har data hämtats in för att användas som jämförelsematerial i framtiden. (Göransson et al., 2009)



Figur 6, Helsingborg stad.(Region Skåne, 2006)

En av miljöförvaltningens roller i översiktsplaneringen har varit att ta fram och tillhandahålla information och underlag för planeringen. Deras uppdrag har varit att beskriva hur miljön ser ut idag och ge förslag till hur dessa beskrivningar ska tas med i översiktsplanen. Ett exempel är bildandet av marina naturreservat i kommunen. Miljöförvaltningen anser att deras nuvarande planering och förvaltningsmetod fungerar bra som den gör, med bra möjligheter för dem att påverka planeringen med goda samråd över förvaltningar.(Göransson, 2010)

Helsingborgs stad har nyligen antagit en ny översiktsplan som omfattar skydd av natur. Översiktsplanen kommer bli mer fördjupad med tillhörande PM för att fånga upp viktiga frågor som kultur- och miljöproblem. Ett exempel är ett PM om klimatanpassning som ska beskriva kusten ur ett socialt, ekologiskt och utvecklingsperspektiv. Redan nu har framtida problem på grund av stigande havsnivåer och översvämningar uppmärksammats och tagits med i översiktsplaneringen. Ytterligare ett tiotal andra PM kommer att rulla samtidigt. En viktig aspekt på översiktsplanen är att den blir rullande och kontinuerligt kompletteras med nya PM och fördjupningar.(Narvelo, 2010)

För att rätt kunskapsunderlag ska finnas har information hämtats dels från SMHI, Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut, och SGI, Statens geotekniska institut. Dessa underlag har sedan använts för att lokalisera områden som är speciellt känsliga för översvämningar. Speciellt i Skälderviken finns det låga betesmarker med värdefullt djur- och växtliv som bör skyddas. Här pågår en diskussion med markägarna hur skyddet ska se ut. Strandskyddet har till viss del behållits i delar av detaljplanerna, för sandstränder är de fortfarande kvar i full utsträckning enligt miljöbalken. Att uppnå miljö kvalitetsnormerna som ställs av vattendirektivet är svårt eftersom stora delar av Helsingborgs vattenområden klassas som kraftigt modifierade vatten, vilket innebär att stora ingrepp inom vattenområdena har gjorts.(Narvelo, 2010)

Utöver den nya översiktsplanen har det även tagits fram ett program för vindkraftsetablering där endast en enskild näring vägdes mot alla andra intressenter. Problematiken där var att alla de involverade kommunerna hade olika inställning till vindkraftsetableringar. Helsingborg var positiva till nyetableringar, Höganäs var direkt negativa och Ängelholm kunde inte bestämma sig. Här vägdes intressena av tre olika kommuner med tre olika mål samman. Ytterligare ett problem var hur ett gemensamt mål för förnyelsebar energiproduktion kunde nås. Eftersom finansiering söktes från Boverket för detta ändamål var kommunerna i viss mån tvungna att vara positiva till nyetableringar. I detta skede hade den integrerade förvaltningen störst framgång. Poängen med att göra en gemensam plan var att målet om förnyelsebar energin var möjligt att nå för alla tre kommunerna, detta eftersom etableringarna placerades i de kommuner som var positiva och hade bäst resurser för nyetableringar.(Thott, 2010)



För det gemensamma landområdet mellan Helsingborg, Ängelholm och Höganäs gjordes en översiktsplan. Inledningsvis satte sig de andra kommunerna emot förslag där Helsingborgs kommun skulle få stor del av bostadsbebyggelsen. Det tog lång tid att överskrida motstridigheter och att skapa tillit mellan kommunerna. När förståelse för att denna etablering skulle gagna alla kommunerna på sikt blev tonen annorlunda. De intressekonflikter som ska hanteras ligger på flera plan allt från mellankommunala konflikter till konflikter mellan intressenter. Det viktiga för att få alla parterna på samma spår grundar sig i kontinuerlig uppföljning, kommunikation och ständig förankring.(Thott, 2010)

### **7.1.1 Kommunikation**

När programmet för vindkraftsetablering togs fram var den största risken att allmänhetens åsikter inte skulle komma fram då det finns starka åsikter från båda sidor och att dessa åsikter hördes högre. På grund av detta krävdes det en effektiv metod för hur samråden skulle hållas. I detta fall gjorde Helsingborgs kommun valet att samråd inte skulle hållas inför hundratals personer utan i mindre grupper om fem eller sex personer i varje grupp. De valde också att inte låta allmänheten vara med och bestämma vilka platser som lämpades för vindkraftsetableringar utan gick ut med detta i traditionellt samråd. På detta sätt kom mycket förslag och åsikter in och en god kommunikation mellan kommunen och allmänheten kunde hållas. De främsta frågorna handlade om oro för vad som skulle hända med de personer som bor i området. Effektiv konflikthanteringen handlar nästan enbart om kommunikation och information på en nära nivå, inte inför hundratals personer.(Thott, 2010)

För att intressera allmänheten i havsmiljöarbetet håller miljöförvaltningen föredrag och har en verksamhet för marin information. Ett mål är att alla skolelever i Helsingborg ska komma ut och ta del av havsmiljön tillsammans med en anställd marinbiolog.(Göransson, 2010) För utformningen av översiktsplanen har Helsingborgs stad haft workshoppar med så många inblandade intressenter som möjligt.(Narvelo, 2010)

### **7.1.2 Samverkan**

Helsingborg samarbetar med universiteten i Lund och Frankrike samt med organisationer i Danmark i ett nätverk som heter Öresundsvand.(Göransson, 2010) Helsingborgs kommun samverkar också med många andra kommuner och ett projekt som går av stapeln nu är ett samarbete angående

oljeutsläppsskydd. Tio nordskånska kommuner medverkar i detta projekt och tillsammans har de uppfört en åtgärdsplan för olyckshantering. Det finns planer på fler mellankommunala projekt, där nästa projekt är tänkt att handla om klimatanpassning.(Narvelo, 2010)

I och med framtagande av de föreslagna naturreservaten har miljöförvaltningen involverat flertalet olika intressenter som t.ex. kustbevakningen, fiskeindustrin och lokalbefolkningen. Informationen om de lokala förutsättningarna tas in av miljöförvaltningen utan medverkan av allmänheten. När samråd har hållits i samband med bildandet av naturreservaten har allmänheten blivit inbjudna och alla har fått komma till tals. Yrkesfiskarna har varit de enda som har motsagt sig naturreservaten. Dock är denna näring relativt liten och därför väger deras intresse inte så tungt. Helsingborg har inte kommit igång med vattenråden med Vattenmyndigheterna. Dock har de varit aktiva i andra vattenvårdsförbund med direkta åtgärder och samråd.(Göransson, 2010)

### **7.1.3 Förankring**

För att bedöma miljöproblem och framtida åtgärder krävs det att kommunen har tillgång till information och kunskap om de lokala förhållandena. Helsingborgs stad har två heltidsanställda och hyr in viss personal för att samla in och tolka informationen. Uppföljning av åtgärder och data sker kontinuerligt med hjälp av mätningar och provtagningar som görs flera gånger per år på samma plats. De har även mätsonder som på timbasis gör mätningar av syrehalter, temperaturer, salthalter och strömmar.(Göransson, 2010) Viss resurskrävande information, som t.ex. inventering av bottenpografi, kan inte utföras förrän t.ex. länsstyrelsen samordnar kommunerna för att göra gemensamma och billigare mätningar. Uppföljning av mätningar i vattendragen görs för att jämföra med de insatser som gjorts. Exempelvis har mätningar visat att insatta åtgärder i Råå-ån med bland annat odlingsfria skyddszoner och meandering har minskat halten närsalterna.(Narvelo, 2010)

För att förankra arbetssättet med länsstyrelsen har personal inom förvaltningarna utbildats för att hantera kommunikationen och undvika ogenomtänkta och kostsamma beslut. Kunskapsnivån för förvaltningen av kusten skiljer sig från kommun till kommun. Det som skulle behövas är en gemensam kunskapsdatabas samt att planeringen görs med hänsyn till de olika insatsernas tidsperspektiv.(Narvelo, 2010)

Alla berörda förvaltningar är med i planeringen. Översiktsplanens vägledande funktion kan i vissa fall sakna politisk förankring vilket kan leda till att politikerna vill ha utredningsuppdrag som motsäger översiktsplanens planering. Däremot är det enklare att stoppa ogenomtänkta exploateringar med omfattande underlag. Ett exempel är utbyggnaden av de centrala hamnområdena som stoppats eftersom de inte kan byggas ut utan att skada viktiga bottenar. Problem med översiktsplanens vägledande funktion ligger i politiska tillkännagivanden, där ogenomtänkta förslag kan undvikas genom att ett väl understött underlag kan visa på konsekvenserna. (Narvelo, 2010)

#### **7.1.4 Sammanfattning**

Helsingborg har till viss del de nödvändiga förutsättningarna för ICZM. De har ett utförligt kontrollprogram dels för miljöstatusen, dels för det biologiska livet i kustzonen, där havsbaserade naturreservat ska etableras. De arbetar både förvaltningsövergripande inom kommunen och mot andra kommuner i samband med framtagande av vissa program. Den nuvarande översiktsplanen ska fördjupas med tillhörande PM för olika scenarier där intressentmedverkan ska bli större. Det som saknas är ett väl etablerat råd med intressenter för den öppna diskussionen och förhandlingen med kommunen. Den politiska förankringen med översiktsplanen som vägledande dokument är inte alltid genomgående och det krävs att det finns starka argument och mätningar som backar upp den.

## 7.2 Kristianstad

I Kristianstads kommun, figur 7, ligger biosfärsområdet Kristianstads Vattenrike. Biosfärsområdet fungerar som en ny typ av verktyg i naturvårdsarbetet. Med biosfär menas samspelet mellan människan och miljön. Biosfärsområdet ska fungera som ett modellområde för utveckling och bevarandet av områden med höga naturvärden. Området omfattar Helgeåns avrinningsområde och delar av Hanöbukts kust. Målet med verktyget är att utveckla och utnyttja de ekologiska och kulturhistoriska värdena långsiktigt. Biosfärsområdets kontor samarbetar med regionala och nationella myndigheter, kommunala förvaltningar, organisationer, markägare, företag och arrendatorer. (Kristianstads kommun, 2010)



Figur 7, Kristianstad kommun  
(Region Skåne, 2006)

Kristianstad har även arbetat med bland annat ett program för bebyggelse längs kusten utanför Kristianstad eftersom området ligger lågt och har erosionsproblem. Programmet togs fram för att de från politiskt håll ville öka bebyggelserätten för fritidshus i området. Programmet antogs och godkändes i oktober 2008 då det genomfördes bakgrundsutredningar för att se hur man lämpligast tar hänsyn till höjd havsnivå. Planeringen utgick utifrån ett värsta fall och hur det skulle påverka bebyggelsen. Havsnivåhöjningen tog framförallt upp risker för bebyggelse och gick inte in på naturvärden. Däremot tog de upp hur erosionen påverkar strandens bredd och därav också tillgängligheten till havet. (Mohlin, 2010)

Egentligen skulle programmet ersätta ett annat i översiktsplanen som ett mer fördjupat program. Istället kommer ändrade detaljplaner och en ny översiktsplan för hela kommunen att göras där programmet tas in som en del. (Mohlin, 2010)

### 7.2.1 Kommunikation

Programmet hanterades som en översiktsplan, vilket innebär att kommunikationen till allmänheten följde de krav som PBL ställer. Inledande var alla fritidsboende inbjudna och hade möte som brukligt för att ta fram

programmet vid några tillfällen. Synvinklarna som kom in handlade mest om hur mycket byggrätt de enskilda personerna kommer att få.(Mohlin, 2010)

### **7.2.2 Samverkan**

Den samverkan som framförallt fanns i framtagandet av bebyggelseprogrammet var med C4 teknik - Kart och Teknik, tekniska förvaltningen samt med SGI och SMHI för hjälp med de tekniska bedömningar som helhet. Räddningstjänsten var delaktiga i riskhantering. I arbetet var alla förvaltningar i kommunen inbjudna men olika förvaltningar deltog i olika grad.(Mohlin, 2010)

### **7.2.3 Förankring**

Egentligen ska översiktsplanen vara vägledande men oftast beslutar politiker utanför den. Kommunen är tvungen att hela tiden checka av målen när översiktsplaner och detaljplaner ska göras. Ambitionen är att en ny översiktsplan ska upprättas men arbetet med planen hindras eftersom politikerna i kommunen inte anser att det är nödvändigt. I dagsläget förvaltas kusten och staden med separata planer.(Mohlin, 2010)

### **7.2.4 Sammanfattning**

Biosfärsområdet är framförallt ett verktyg för miljöarbetet och mindre för den ekonomiska stötspelaren. I programmet finns det däremot samverkan med intressenter i planeringsprocessen. I det program för ökad bebyggelserätt som togs fram hamnade den integrerade samverkan mellan ekologiska och sociala intresse efter. Kommunikationen med intressenter sker enligt PBLs krav vilket inte når upp till kraven för ICZM. Samma gäller för översiktsplanens förankring som vägledande dokument.

### 7.3 Trelleborg

Trelleborgsmodellen, som är en strategi för ICZM, togs fram i projektet Fallstudie Trelleborg av Trelleborgs kommun, figur 8. Detta var en del av ett större projekt kallat Baltic Master. Projektet behandlar fysisk planering och regional utveckling av kustzonen. I Fallstudie Trelleborg har Trelleborgs kommun tagit initiativet till att etablera en tvärvetenskaplig kustplanering enligt EU-kommissionens riktlinjer för ICZM.



Figur 8, Trelleborg kommun (Region Skåne, 2006)

Pilotområdet omfattar allt från kommunens kuststräcka till den ekonomiska zonens yttersta gräns. Fallstudien var en av de första studierna i Östersjön med syftet att visa hur en bred samhällsplanering och förvaltning av kustområden enligt ICZM kan tillämpas på lokal nivå. Målet var att ta fram lösningar på problem och konflikter relaterade till havs- och kustområden. Projektet startades den 1 juli 2005 och avslutades två och halvt år senare. I studien har arbetet skett över och mellan de traditionella myndighets- och förvaltningsgränserna, vilket har gett möjligheten att behandla faktorer som annars behandlas separat från varandra. (Müller, 2008)

Utgångspunkterna för projektet har varit:

- Hållbarhetsprincipen
- Integration mellan intressenter och aktörer, där intressenter kan påverka i alla faser av planeringsprocessen.
- Holistisk integration d.v.s. att alla faktorer vägs in i planeringen.
- Rätt tidsperspektiv på varje analys. Viktigt att förvaltningen sträcker sig över mandatperioder och att rätt åtgärder sätts in i rätt tid.
- Proaktiva lösningar istället för reaktiva.
- Att varje område har ett unikt geografiskt utseende och därför också olika interagerande parametrar.
- Att kustzonen är ett integrerat system med olika användningsområden, värden och resurser.
- Dynamisk förvaltning.

(Müller, 2008)

Projektet har delats upp i tre delaktiviteter: Steg 1, nulägesbeskrivning och kartläggning; Steg 2, probleminventering och analys; Steg 3, lösningar på konflikter och problem.(Müller, 2008)

I steg 1 samlas information och data in om territorialzonen och kustzonen och förs in i en grundläggande databas för att sedan till ligga grund för kustkommunens översiktsplan. I steg 2 definieras problem och konflikter med avseende på samhällsekonomiska kostnader, miljökonsekvenser och tidsaspekter. Genom att föra in tidsdimensionen på problemen kan kommunens resurser planeras och användas på bästa möjliga vis. I det sista steget definieras lösningar på problem och konflikter som uppkommer i steg 2. Något som är viktigt att beakta när problem löses med ICZM är att processen är dynamisk och kontinuerlig och att lösningarna ständigt måste revideras.(Müller, 2008)

Som underlag till översiktsplanen togs flertalet rekommendationer och prognoser fram för att hjälpa till med planeringen av t.ex. bebyggelse längs med kusten. Problematiken var att det inledningsvis inte var helt enkelt att övertyga stadsplanerare att använda informationen och underlaget som fanns tillgängligt. Tillgången till informationen gör däremot att kommunen inte kan skylla på ForceMajeure, vilket leder till att kommunen måste ta ett större ansvar. Klimat och sårbarhetsanalysen har utökat kommunens ansvar vid markanvisning vilket ger en påtryckande kraft för den integrerade kustzonsförvaltningen. För att lyckas förvalta kusten hållbart måste problemen och deras lösningar vara kartlagda. Detta för att resurser och åtgärder ska kunna planeras i ett ekonomiskt tidsperspektiv. Ett exempel på problem är övergödningen där en lösning är ansamling av överskottsvegetation vilket senare ska användas för att producera biogas. (Müller, 2010)

Trelleborgsmodellen rekommenderar att fokusera på de problem som forskare är överens om och i senare skede, i takt med kunskapsökning, rätta och justera riktningen. I dagsläget arbetar många olika aktörer på olika samhällsnivåer inom arbetet med havsmiljöfrågor men samverkan är liten. Integrationen mellan kust och land är ett komplext system som kräver komplexa lösningar, vilket kräver nytänkande och en bred samverkan mellan aktörer och regioner samt lokal delaktighet.(Müller, 2008)

Kustzonen avgränsas inte i Trelleborgs förvaltningsmetod eftersom hela vattenmassan är intressant för dem. Inåt land finns det flera administrativa gränser, dock är det viktigt att inte skära bort orsaken utan att gå uppströms för att hitta problemet vid sin källa. En orsak till att lösningar på problem i kustzonen har misslyckats i förvaltningen förut beror på att lösningarna är lokala där de uppstår och inte där problemen grundas. Förändringen av förvaltningsprocessen är en mental resa vilken inte kan forceras fram. Förvaltningar ska vara medvetna om att samhällsplaneringen inte görs för den enskilda förvaltningen utan för medborgaren och samhället.(Müller, 2010)

### **7.3.1 Kommunikation**

Allmänhetens medverkan i planeringsprocessen följer de krav som PBL ställer. Dessutom har mera ingående samråd i form av seminarium om t.ex. klimatet och dess problemställningar hållits.(Müller, 2010)

För att kommuner ska kunna förvalta kustzonerna passande i ett hållbart perspektiv krävs att den data som finns görs tillgänglig och gratis för myndigheten. Det krävs också att informationsspridningen inom förvaltningarna är lättillgänglig och möjlig att förnya av respektive förvaltning. Trelleborgsmodellen förespråkar även att GIS-program används för att relatera informationen till områden. Studien poängterar även samverkan med forskare så att forskningsframgångar kommer samhället till nytta.(Müller, 2008)

För att distribuera informationen över förvaltningarna användes en GIS-portal med ett enklare användarverktyg. Denna portal ska vara tillgänglig för alla tjänstemän, som kan hämta relevant information och använda den i planerings- och/eller förvaltningssyfte. Informationen sammanställdes tack vare ett projekt finansierat av EU och numera har den tekniska avdelningen hand om driften av GIS-verktyget. För att göra GIS-programmet mer användbart och aktuellt försökte man ta fram ett verktyg som kunde förnyas av alla.(Müller, 2010)

För att hantera informationen som samlades in i steg 1 om kuststräckan använde Trelleborgsmodellen programmet ArcMap där informationen relaterades i olika skikt och geografiska områden i kommunen. Därefter värderades skikten utifrån egna åsikter om värde mellan förvaltningar och utan inbördes relation. I nästa steg lades de olika skikten ihop och summerades i de områden där skikten överlappade varandra. I sista steget



kontrollerades informationen så att felaktiga överlappningar inte uppkom. Erfarenheter visar att indata i GIS är avgörande för noggrannheten på resultatet och att en plan för kontinuerlig uppföljning av data kontinuerligt krävs för att kunna hantera snabba förändringar.(Müller, 2008)

### **7.3.2 Samverkan**

Styrkan i Fallstudie Trelleborg har legat i internationellt och nationellt samarbete. De nationella centrala verken SMHI, SGU, Naturvårdsverket och Miljödepartementet har gett nationellt stöd och finansiering för nya tekniker etc. I dagsläget finns ingen mellankommunal samverkan, vilket beror framförallt på att Trelleborg är inne i en fas med organisatoriska förändringar inom myndigheten.(Müller, 2010)

Före Fallstudie Trelleborg var arbetet inte förvaltningsövergripande och kommunikationen mellan förvaltningarna sköttes framförallt genom remissprocesser. Efter projektet har det upprättats ett antal tvärvetenskapliga arbetsgrupper där förhoppningen är att myndigheten successivt kommer att förändras mot en integrerad arbetsmetod.(Müller, 2010)

Det är oundvikligt att klampa på varandras tår vid planeringen av kustområdet samt att det mellan förvaltningarna finns ett visst revirhävande. Dock grundar sig allt på underlag som kommunen kan använda sig av för beslut, exempelvis var det inledningsvis ett stort motstånd mot att acceptera den stigande havsnivån. Med hjälp av GIS-programmet kunde personal från Tekniska förvaltningen ta fram numeriska modeller som beskrev havsnivåhöjningen. Tack vare den integrerade planeringen får idag inte byggnader uppföras under 3,6 meter över havet med hänsyn till en förväntad havsnivåhöjning. Det största värdet är att översiktlig information kan hittas och användas, vilket leder till att många ej genomtänkta beslut undviks. (Müller, 2010)

Det har varit relativt enkelt att få alla inblandade att se värdet för att arbeta på ett integrerat sätt. Dock försvinner lite av kunskapen inom den egna förvaltningen då andra discipliner och förvaltningskunskaper ska värderas gentemot den egna förvaltningen.(Müller, 2010) Fallstudie Trelleborg poängterar behovet av ytterligare forskning på tvärvetenskapliga områden som t.ex. natur- och samhällsvetenskap för att tydliggöra vilka åtgärder som måste prioriteras för att uppnå en hållbar utveckling.(Müller, 2008)

### 7.3.3 Förankring

Det är upp till de nyvalda politikerna att ändra färdriktning. Den integrerade kustzonsförvaltningsmetoden har vuxit fram och förankrats till något värt att arbeta vidare på. Det krävs en politisk förankring som inte påverkas av nya politiker vart fjärde år. Idag har den integrerade förvaltningsmetoden förankrats i Trelleborg och kommunen tillfrågas ofta om att delta och hålla diskussionsseminarium om ICZM.(Müller, 2010) För att ICZM ska lyckas krävs det att beslutsfattarna kan ta del av och förstå beslutsunderlagen. För detta krävs det en förvaltningsmodell, där både lokal och regional delaktighet samt samverkan med organisationer prioriteras genom hela planeringsprocessen. Detta kan främja en kontinuerlig dialog för områden om nyttjande och bevarande.(Müller, 2008)

För att kunskapen ska finnas kvar i organisationen efter det att projektet avslutats och säkerställa Fallstudie Trelleborgs långsiktiga hållbarhet har mestadels egen personal inom kommunen använts.Totalt har sju av tio förvaltningar involverats i arbetet. Kvalitet har säkerställts genom att anlita utanförstående konsulter och experter från bland annat SMHI, SGU, Naturvårdsverket med flera.(Müller, 2008) En risk med Fallstudie Trelleborg är att det var ett EU-finansierat projekt och att rutinerna går tillbaka efter ett tag. För att inte falla måste det politiska stödet upprätthållas.(Müller, 2010)

Det största hindret för kommunerna att fortsätta arbeta mot ICZM är tillgången till nödvändig data. Detta leder till att kommunerna inte kan utföra sin uppgift så som de har blivit tilldelade att göra. I de statliga register som finns kan data, i bästa fall, fås mot betalning. En hel del data är hemligstämplad, så som bottenbeskaffenhet. På grund av informationsbrist gjorde Trelleborg en egen inventering med hjälp av Naturvårdsverket och EU. I planeringen var det värdefullt att göra en undersökning av bottenpogografien. Detta användes för att ta fram en havsvattenmodell och få en bild så nära verkligheten som möjlighet för havsnivåhöjningar. En botteninventering av bottenstruktur, så som sedimentlaster, habitat med mera, längs med kusten och i havet gjordes också för att hitta värdefulla områden.(Müller, 2010)

För att få en övergripande bild och se olika potentiella problem arbetade Trelleborg mycket med analysen av inventeringen. Utifrån analysen togs det fram lösningar som sedan har vidareutvecklats till lämpliga åtgärder. I dagsläget finns det ingen som upprätthåller och kompletterar databasen,

däremot poängteras att något som är viktigt är att datum när informationen togs fram visas. Är detta givet är det möjligt att ta hänsyn till den data som finns och planera efter detta. Att informationen finns och är daterad gör att det inte går att blunda för informationen.(Müller, 2010)

#### **7.3.4 Sammanfattning**

Trelleborg har aktivt arbetat mot ICZM och når vissa rekommendationer för ICZM. Bland annat har de försökt ta fram ett verktyg för att kommunicera över förvaltningarna och till beslutsfattare via ett GIS-program. Men de har även tagit fram en modell för hur arbetet med ICZM ska gå till baserat på lokala förutsättningar. Deras arbete med översiktsplanen baseras nu på grupper över förvaltningsgränserna, där ett brett perspektiv intas. Abstrakta riktlinjer för miljöresurserna har omarbetats till förvaltningsplaner baserat på naturens begränsningar. Då mätningar i dagsläget inte kontinuerligt följs upp är inte den långsiktiga hållbarheten för arbetsmodellen klar. Allmänheten har involverats i den utsträckning som PBL kräver.

## 7.4 Lomma

Lomma kommun, figur 9, har tagit fram ett marint naturmiljöprogram, som antogs i kommunfullmäktige under sommaren 2010.

Naturmiljöprogrammet ska fungera som ett kunskapsunderlag för planeringen och förvaltningen av kommunen. Programmet togs fram baserat på EU's grundprinciper för ICZM, forskningsprogrammet SUCOZOMA samt Fallstudie

Trelleborg. Programmet innefattar lokala miljömål och delmål med åtgärder för att

uppnå de nationellt fastställda miljömålen. Bland annat framgår det i programmet att vatten- och havsresurserna inte ska begränsas av administrativa och landgränser och att kuststräckan ska delas av många intressenter. En del av naturmiljöprogrammet innehåller även de lokala miljömålen. Varje mål har delats upp i mindre delmål där mer konkreta och tidsatta åtgärder har definierats. Programmet togs fram parallellt med översiktsplanen och innehåller ett planförslag med hänsynsområde för kustvattnet som ska tas med i den nya översiktsplanen. Den nya översiktsplanen förväntas att antas under 2010.(Björn et al., 2010) Lomma har tagit fram fyra lokala strategier för kustzonsplaneringen:



Figur 9, Lomma kommun (Region Skåne, 2006)

1. ”Samordning för hållbar utveckling av kustzonen” - För att kunna skydda och bevara naturvärden måste åtgärder ske i samarbete med andra intressenter på kommunal, regional, nationell och internationella nivå.(Björn et al., 2010)
2. ”Minska övergödningen i Öresund” - kommunen ska arbeta för att nå god miljöstatus i bukten genom att minska tillförseln av näringsämne, detta ska uppnås genom att vara aktiv medlem i relevanta vattenråd. (Björn et al., 2010)
3. ”Säkerställa och förbättra förutsättningarna för den biologiska mångfalden i havet och kustzonen” - Genom skydd av känsliga områden och förbättrad miljöstatus i bukten ska den biologiska mångfalden bevaras.(Björn et al., 2010)

4. ”Öka kunskapen om naturvärden i havet och kustzonen” - För att nå målen måste kunskapen om ekosystemtjänster, miljön och samspelet mellan hav och land finnas bland allmänheten, beslutsfattarna och tjänstemännen.(Björn et al., 2010)

#### **7.4.1 Kommunikation**

Medborgarnas medverkan är en grundförutsättning för miljöarbetet. En del för att nå ekologisk hållbar utveckling är att samverka och diskutera med intressenter samt att sprida information och öka medvetenheten om miljöfrågor bland medborgarna.(Björn et al., 2010) Viktiga dokument går alltid på remiss vilket innebär att dokumentet skickas till olika intressenter som sedan får komma in med synpunkter innan ett bestämt datum. Mellan kommuner finns det inget etablerat kommunikationsverktyg för att dela erfarenheter mellan dem. Det som finns är politiska önskemål om till vem dokumenten ska distribueras.(Björn, 2010)

#### **7.4.2 Samverkan**

Lomma kommun sitter med i flera vattenråd samt ett inofficiellt kustvattenråd där frågor om vattenförvaltning diskuteras. Höjeåprojektet är ett av dessa vattenråd, som drivs i samverkan mellan Lomma, Lund och Staffanstorps kommun, med syftet att minska miljöbelastningen av ån och gynna växt- och djurlivet och tillgängligheten till ån. Liknande vattenråd finns även för Kävlingeåns avrinningsområde.(Björn et al., 2010) En nära relation med länsstyrelsen får Lomma genom sin plats i vattenråd, där det sitter representanter från beredningssekretariatet från länsstyrelsen.(Björn, 2010)

I det inofficiella kustvattenrådet involveras intressenter och allmänheten i planeringen. Kustrådet är inofficiellt för att minska formaliteten och resursbehovet för kommunen. Alla i allmänheten är inbjudna men oftast består rådet av representanter från intresseorganisationer, med allt från surfare till fiskare. En organisation som har av misstag inte bjudits in men som ska tas med i framtiden är villaägarna. För att allas åsikter ska höras och mötena ska bli effektiva måste antalet deltagare begränsas, omkring 20 stycken har visat sig effektivt. Intressenterna hittas genom föreningslistor i kommunen samt rekommendationer av intressenter. Än så länge har det inofficiella rådet träffats sex gånger inför naturmiljöprogrammet. Frågor som tas upp gäller allt från medvetenhet till intressekrockar. Genom att

diskutera utformningen av plankartan har intressekrokar undvikits och ogenomtänkta beslut undvikits. Kartan är ett mycket viktigt kommunikationsmedel i detta arbetet och efter kustvattenråden har inga synpunkter kommit in på just kartdelen. Yrkesfiskarnas synpunkter har vägt ganska tungt eftersom deras inkomst är beroende på planen, dock görs alla avvägningar med naturvärden i botten. De hänsynsområden som har tagits fram i naturmiljöprogrammet är inte juridiskt bindande och bygger på att de olika intressenterna respekterar de överenskommelser som slutits i kustrådet. Kustvattenrådet bygger på att intressenterna respekterar varandra och deras ansvar ligger i att infomera andra inom den organisation de representerar.(Björn, 2010)

### 7.4.3 Förankring

Lomma har inte haft några direkta hinder för den integrerade förvaltningen, mycket beroende på att detta var ett politiskt beslut från början. Finansieringen erhöles med 50 procent från länsstyrelsen och resten med politisk uppbackning. Planen både som förvaltningsplan och åtgärdsplan har antagits i kommunfullmäktige. Det finns även ett speciellt konto där pengar avsätts till åtgärder för miljön. Dessa pengar är öronmärkta för goda idéer om miljö. Det främsta hindret för integrerad kustzonsförvaltning är belastningen av personalen, exempelvis för framtagande av naturmiljöprogrammet togs en projektanställning in.(Björn, 2010) Lomma kommun har tagit fram övergripande riktlinjer och mål utöver de som anges i lagar och förordningar. Dessa anger bland annat att Lomma kommun ska verka för:(Björn et al., 2010)

- Hållbar utveckling av kommunen för nuvarande och kommande generationer;(Björn et al., 2010)
- Att skydda och utveckla natur- och kulturmiljö;(Björn et al., 2010)
- Att minska tillförseln av näringsämne till havet genom samverkan mellan kommuner och enskilda;(Björn et al., 2010)
- Regional samverkan särskilt gällande näringspolitik, infrastruktur och miljö, god vattenkvalitet, ökad turism, ökad tillgänglighet samt ökat fiskeri i kusten.(Björn et al., 2010)

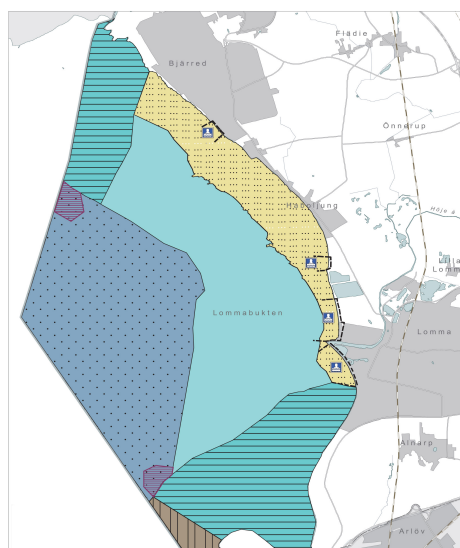
Som grund för målen och genomförandet finns en beskrivning av geologin, hydrologin samt djur- och växtlivet i bukten och längs stränderna.(Björn et al., 2010) Lomma har en plan på hur uppföljningen av mätningar ska gå till. Dock är ännu inga pengar avsatta utan det krävs ett politiskt beslut.

Länsstyrelsen har en uppgift att utföra utökade miljökontroller, enligt vattendirektivet, för vissa parametrar dock är inte dessa tillräckligt omfattande.(Björn, 2010)

Enligt klimat och sårbarhetsanalysen är alla kommuner skadeståndsansvariga för anvisning av mark i 20 år. För Lomma kommun innebär detta att lägsta grundläggningsnivå över vattnet är tre meter. I vissa område som inte har varit detaljplanlagda har länsstyrelsen beslutat utanför kommunen angående avstyckning av mark vilket har lett till att bebyggelse har skett för nära havet.(Björn, 2010)

#### 7.4.4 Sammanfattning

Lomma har en grund för ICZM baserat på en politisk förankring och miljöundersökningar i kustzonen. Utöver PBLs krav på samråd med allmänheten tar kommunen även in intressenters synvinklar via ett kustråd. Förståelse för de lokala förutsättningarna har kommit med undersökningar, vilka vidareförmedlas till intressenter via kustrådet där de försöker öka medvetenhet om arbetet med den lokala miljön och dess begränsningar. Det är i kustrådet de försöker förändra intressenters beteende för att respektera olika hänsynsområde. I dagsläget finns det enbart en plan för hur uppföljningen av mätningarna ska gå till, utan en uttalad politisk och ekonomisk förankring. I framtagandet av naturmiljöprogrammet har de intagit ett brett perspektiv där intressenter från många samhällsområden bjudits in i planeringsprocessen. De har använt kartor för att sprida information och kommunicera med intressenter, där resultatet med de olika hänsynsområdena visas i figur 11. Allmänhetens deltagande har varit begränsad till kraven för PBL samt att de har varit inbjudna men inte varit aktivt informerade.



Figur 11, Plankarta för kustzonen framtagen av Lomma kommun.(Björn et al., 2010)

## 7.5 Simrishamn

I dagsläget finns det ingen vägledande översiktsplanering i Simrishamns kommun, figur 10. Det finns en översiktsplan som antogs 2001, som inte fungerar praktiskt som ett vägledande dokument, och ansågs omodern redan dagen den antogs. Hur arbetet för att ta fram den nya översiktsplanen ska gå till är ännu inte bestämt. Dock är ambitionen att ha en bred medverkan av alla intressenter.

Den nya översiktsplanen ska omfatta mer än bygglovshantering, och i högre grad fungera som ett kommunalt vägledande dokument som det är sagt i PBL. Den ska tas fram med hjälp av workshops för intressenter och med tvärvetenskapliga arbetsgrupper. En del att beakta i den nya översiktsplanen är demografin i området d.v.s. hur befolkning och befolkningsammansättning kommer se ut i framtiden. Detta eftersom hänsyn till olika åldersgrupper i befolkningen innebär att olika etableringar måste prioriteras. (Thott, 2010)



Figur 10, Simrishamn kommun baserad på (Region Skåne, 2006)

Inför den nya översiktsplanen har inte alla parametrar som saknas och måste undersökas bestämts. Det första steget är att samla ihop alla data och sammanställa så att kommunen har ordentligt planeringsunderlag för havet. Länsstyrelsen har till viss del bra underlag. Men på grund av resursbrist finns det ingen möjlighet för kommunerna att komplettera med egna undersökningar. (Thott, 2010)

De främsta hindren för en integrerad planering är dels att det är en ekonomisk och politisk fråga, där det kan finnas brister för ett långsiktigt strategiskt tänkande. Idag löses de problemen som är för handen men den långsiktiga planering saknas. (Thott, 2010)

### 7.5.1 Sammanfattning

I dagsläget uppfyller inte Simrishamn kraven eller rekommendationerna för ICZM mer än det som anges i PBL. Översiktsplanen har inte fått den politiska förankring och vägledning den ska ha. Men det finns en uttalad vilja att nästa översiktsplan ska bli mer förankrad dels politiskt och med deltagande av intressenter.



## 7.6 Ystad

Ystad kommun, figur 11, har tagit fram en handlingsplan som ska fungera som ett klimatanpassningsverktyg som stöd vid bygglovsärende. Handlingsplanen kommer med som ett tillägg i översiktsplanen. I handlingsplanen har kusten delats upp i 14 mindre områden som beror på detalj, geografiska och administrativa gränser, t.ex. är staden ett område och naturreservat ett annat område. I handlingsplanen har de geologiska förutsättningarna och vilka skydd och skyddsvärden det finns identifierats för varje område. Ett resultat av handlingsplanen är att den som ska exploatera kusten måste redovisa en utredning om hur hänsyn tas till översvämningrisker eller erosion. Det är dock inte säkert att kommunen har befogenheterna att ställa dessa krav enligt PBL.(Ohlsson, 2010)



Figur 11, Ystad kommun (Region Skåne, 2006)

Ystad kommun har en översiktsplan från 2005 vilken ska kompletteras med nya tillägg enligt politiska önskemål. De tillägg som ska göras är bland andra en vindkraftsplan, en utbyggnadsstrategi samt en handlingsplan för hur kusten ska skyddas.(Ohlsson, 2010)

I riskområden har risken för erosion och stigande havsnivåer interpolerats fram för nivåkurvor mellan 1-5 meter. Därefter har en riskanalys gjorts baserad på marknivåer och vilka problem som finns i området. Till exempel har flacka områden ofta klassats som extra sårbara. Däremot saknas konkreta förslag över vilka kustskydd och vilken förvaltningsstrategi som ska användas. Ystad Sandskog har stora skyddsvärde medan omfattningen på skydd för Löderups Strandbad är mer oklart då de flesta villaägarna redan lagt ut egen sten för skydd.(Ohlsson, 2010)

### 7.6.1 Kommunikation

För att få med andra synpunkter skickades handlingsplanen på intern remissrunda inom förvaltningarna och extern remiss till byalag m.fl. I vanliga fall skickas dokumenten ut till de som anses vara berörda och finns

också tillgängliga hos lokaltidningen där alla kan komma med synpunkter. (Ohlsson, 2010)

Folk ska känna att de kan påverka genom att medverka. Det finns alltid folk som är missnöjda men de borde inte höras mest. När det gäller t.ex. ombyggnad av Ystad hamn är det enkelt att få folk involverade eftersom det finns flera aktiva lokala föreningar som arbetar för detta. I de flesta fall tar dessa direkt kontakt med kommunen. Handlingsplanen togs fram utan seminarium eller workshops för intressenter. (Ohlsson, 2010)

När översiktsplanen ska fastställas skickas den ut på en mer omfattande remiss där den är utställd i ett par månader för allmän granskning och där är annonseringen mer omfattande. (Ohlsson, 2010)

### **7.6.2 Samverkan**

Samarbetet mellan förvaltningarna är knapp och i dagsläget sprids inte information över förvaltningarna om t.ex. vilka som blivit beviljade bygglov nära kusten, samtidigt som det är kommunens ansvar att skydda etableringarna. Dock har det blivit mer samverkan sedan handlingsplanen blev ett tillägg i översiktsplanen. (Ohlsson, 2010)

Fram till 2005 var organisationen annorlunda, den dåvarande chefen hade tekniska förvaltningen som sitt eget hjärtebarn och få andra, även politiker, var involverade. Den tekniska förvaltningen hade egen budget med stöd från bland andra Naturvårdsverket. Kommunen har lagt ner mycket pengar på åtgärder som inte politikerna är medvetna om. (Ohlsson, 2010)

### **7.6.3 Förankring**

Översiktsplanen är ett anpassningsbart och levande dokument som ska förnyas vart fjärde år i samband med val. Det har dock inte gjorts några uppdateringar i den gamla översiktsplanen eftersom det inte finns tillräckliga resurser i kommunerna. Den avsatta tiden har använts för att bemöta folk som inte anser att domar etc har gjorts rätt. (Ohlsson, 2010)

Politikernas stöd är viktigt när handlingsplaner för olika områden tas fram. I handlingsplanen värderades inte olika områden gentemot varandra utan alla betraktas som lika viktiga. Dock är det svårt att hålla sig konsekvent. Resultatet blir att man i vissa områden får tillåta erosion och inte får lov att göra skyddande åtgärder. Att behålla stränder är väldigt viktigt för turismen i Ystad eftersom de omsätter mycket pengar till kommunen. (Ohlsson, 2010)

#### **7.6.4 Sammanfattning**

Ystad når inte upp till alla rekommendationerna för ICZM. De arbetar med förståelse för de lokala förutsättningar och naturens begränsningar. I vissa fall måste de arbeta mot de naturliga processerna för att skydda attraktiva och värdefulla kustområden. Kommunen begränsas till viss del av PBL för att ta egna initiativ för en samverkan med intressenter genom ett krav på en handlingsplan för erosionskydd. Den politiska förankringen saknas till viss del och samverkan saknas över förvaltningsgränserna. En förändring har setts de senaste åren speciellt med handlingsplanen för klimatanpassning. De arbetar med lokala föreningar vid planeringen, men det är dock svårt att få allmänheten att medverka. Kommunikation med allmänheten går i vanliga fall via remisser, enligt kraven för PBL.

## 8 Diskussion och analys

Enligt EU-kommissionen bedriver Sverige redan ett bra miljöarbete av kusten och behöver inte införa ICZM av denna anledning. Det som ska beaktas är att ICZM inte enbart behandlar miljöarbetet utan även intressenternas åsikter i kustzonen för att undvika ogenomtänkta beslut, hindra konflikter och förebygga framtida åtgärder. Frågan om vem som ska flytta sig när kusten börjar dra sig tillbaka och vad som händer när resurserna är förbrukade kommer upp.

Det första och kanske viktigaste steget för all integrerad förvaltning är initieringen och uppbyggnaden av visioner och lokala mål, se avsnitt om IWRM. Denna uppbyggnad måste göras av politiker för att beskriva det övergripande målet för förvaltningen. Ska tillexempel yrkesfiskeverksamheten vara skäl till att bevara eller är det bättre att satsa på sportfiskare. Olika åtgärder måste hela tiden värderas gentemot varandra och läggas i linje med en utvecklingsplan med visioner för kommunen.

ICZM är en förvaltningsmodell där tankesättet växer fram när fördelarna med den ses. PBL anses vara Sveriges svar på en nationell ICZM-akt, där minimikraven för planläggningen beskrivs. Dock kan PBL i vissa fall hindra lokala initiativ som t.ex. Ystads krav för att hantera erosionsproblem. Den styr inte heller hur planläggningen ska gå till och kräver inte lika omfattande allmänt deltagande som ICZM. Intervjustudien visar att nästan alla kommuner anser sig ha en tillräcklig planeringsmodell för kusten med undantag från viss avsaknad av resurser för mätningar. Trots detta skiljer sig förvaltningsmodellerna markant från varandra vilket innebär att det inte finns en samlad bild över hur kusten bör förvaltas. Det verktyg som anses motsvara ICZM i Sverige är översiktsplanen. Dock finns det i dagsläget flera synvinklar som inte tas med i översiktsplanen så som rörliga naturresurser som fiske etc. Simrishamns kommun är den enda som har sagt rakt ut att deras planering av kusten och användning av översiktsplanen som ett vägledande dokument inte är tillräcklig. Kristianstads kommun har även kommenterat att deras översiktsplan inte har den vägledande funktion som den bör enligt PBL. Det behövs därför en organisation med samordnande egenskaper där information och erfarenheter sprids mellan kommunerna, men som även sätter krav på vissa delar i förvaltningen. Det finns riktlinjer, men inga krav, från regionalt håll vilka bland annat föreslår att kusten ej ska bebyggas mer, utan att man i första hand ska välja andra områden.

ICZM behöver inte enbart ses som en förvaltningsmodell för kusten utan kan appliceras på andra områden som t.ex. IWRM, där grundtanken är densamma dock med olika förutsättningar. Grundpelaren är att förvaltningsmodellerna ska bygga på hållbarhet d.v.s. balansen mellan de sociala, ekonomiska och ekologiska stöttepelarna. För att nå denna balans krävs delaktighet av representanter för intressenter tidigt i förvaltningsprocessen.

Problemet är att Sverige har gett kommunerna ansvar för att planera kuststräckorna men inte resurserna för att kunna göra det. Varken resurser i form av pengar, personal eller verktyg för att hantera allt från provmätningar, intressentdeltagande till multikriterievärderingar av områden. Det som tillhandahålls är abstrakta riktlinjer som måste överföras till åtgärdsplaner. Forskningsprogrammen och fallstudierna har kommit fram till ungefär samma sak. Det viktiga är nu att hitta en praktisk tillämpning och de verktyg som behövs för att implementera ICZM i kommunerna. Vattenråden kommer bli en alltmer viktig del för samarbetet gällande kustrelaterade frågor eftersom kommunikationen med vattenmyndigheterna och även Havsmiljöverket kommer att gå via dessa.

### **8.1.1 Kommunikation**

Informationsflödet från kommunerna motsvarar det som krävs av PBL och till viss del även det som behövs för ICZM, d.v.s. ett tidigt samråd, en utställning och en kungörelse i lokaltidningen. Urvalet av intressenter är olika från kommun till kommun. I vissa fall har allmänt deltagande sträckt sig till att bjuda in de personer som bor i området och kanske inte alla som påverkas. Lomma har skapat ett föredömligt kustråd där olika representanter för föreningslivet medverkar. För att råden ska vara användbara och effektiva måste de begränsas med avseende på antalet deltagare. Ett problem som har diskuterats av flera kommuner är att det är svårt att få allmänheten att medverka i planeringen. En anledning kan vara att fel kommunikationsmedel används. För att öka intresset från intressenter och allmänheten att medverka måste inte mer information ut utan informationen måste ut i rätt tid, på rätt plats och på rätt sätt. Kommunikationen måste baseras på en transparent tvåvägs kommunikation. Genom att förändra sättet att kommunicera och göra det enklare för allmänheten att ta del av de program, planerings- och åtgärdsplaner som görs är det lättare att väcka deras intresse för att medverka.

För allmänheten kan det vara svårt att få uppfattning om vilka åtgärder som faktiskt vidtas. Det kommer alltid finnas meningsskiljaktigheter men det är viktigt att inte en enskild verksamhets eller närings röst hörs högre för att de gynnas av det lokala politiska klimatet. En tidig kommunikation minskar riskerna för konfliktkrockar. För att sprida information måste ett verktyg tillhandahållas som kommuner kan använda sig av för att distribuera informationen till intressenter. Verktuget måste tas fram nationellt för att samma system ska kunna användas i varje kommun som berörs för att få en helhetssyn över planeringen. Planeringsportalen, vilken ännu inte har tagits i bruk, skulle kunna vara en väg mot denna informationsspridning. Vattenmyndigheterna har tagit fram ett system för att sprida vattenmiljörelaterade frågor via en internetbaserad GIS-karta. Lomma och Trelleborg har även arbetat mycket med att kommunicera över förvaltningar och mellan intressenter via visuella hjälpmedel som t.ex. kartor.

För att kunna följa upp hur väl åtgärderna har fallit ut är det viktigt att den datainsamling som ligger som grund för åtgärdsplanen och förvaltningsplanen följs upp kontinuerligt, det räcker inte med att bara göra en insamling av data. För att förvaltningen ska bli cyklisk måste målen kontinuerligt revideras och följas upp. Av de intervjuade kommunerna är det i dagsläget bara Helsingborgs kommun som har en etablerad uppföljning av mätningar till havs. En viktig synpunkt som framgått från flera av intervjuerna är att kommunen saknar resurser för att göra de mätningarna som behövs. I vissa fall fokuserar kanske kommunen på fel resurser, för att börja med integrerad kustzonsförvaltningen behöver inte alla mätningar göras eller finnas. Kommuner arbetar för att lösa problem som uppstått istället för att planera så att problem ej uppstår. Viss informationen finns redan men används inte på grund av kommunikationsbrist vilket i sin tur skapar dubbelarbete. Det måste finnas ett klart mål om vad den framtida utvecklingen av kommunen ska vara.

## **8.2 Samverkan**

Allmänhetens och intressenternas medverkan är i dagsläget inte så fullständig som är önskvärt från ett ICZM perspektiv. Allmänheten medverkar olika mycket beroende på kommun, allt från de lägre nivåerna av deltagandestegen till de högre. Ofta medverkar de endast i den utsträckningen som PBL eller miljöbalken föreskriver. Enligt stegen för allmänt deltagande handlar inte allmänt deltagande om att alla alltid ska vara med och bestämma. Den mest effektiva nivån för allmänt deltagande är när det finns en etablerad organisation för förhandlingar mellan allmänheten

och planläggande organ. En för stor medverkan och beslutanderätt hos allmänheten riskerar att fördröja planeringsorganisationen och göra den mindre anpassningsbar.

Enligt intervjuerna kommer endast en av de intervjuade kommunerna upp på en högre deltagandenivå motsvarade ICZM:s krav där ett etablerat kustråd, om än informellt, finns för att involvera intressenter i planeringsprocessen. För att kustråden ska kunna fungera måste de vara bestående. Vattendirektivet föreslår att planeringsrundorna går i cykler där uppföljning finns med som en del. Det är därför viktigt att ha en målbild av vad kustrådet ska uppnå och att det finns något att jobba för, även efter det att planläggningen är klar. Frågan som bör ställas är vilket nästa steg blir för att behålla den etablerade organisationens intresse. Lomma kommuns inofficiella kustråd baseras på frivilligt ansvarstagande där ansvaret baseras på en gemensam förståelse. Genom att rådfråga olika intressenter kan icke juridiskt bindande hänsynsområde etableras där kommunikationen mellan intressenterna måste fungera väl så att intressenterna respekterar varandra. I vissa fall har det visat sig att stora näringar har mycket att säga till om i planeringen medan mindre får vika sig för planläggningen.

När översiktsplanen är ute på sista remissrundan, utställningen enligt PBL, är detta en färdig översiktsplan som ställs ut när hela planeringen är gjord, vilket lyfter frågan om hur mycket allmänhetens åsikter kan påverka. Att ta in synpunkter efter det att planeringen är gjord innebär att integrationen mellan olika perspektiv och möjligheterna att hitta mervärde för hållbar planering till stor del gått förlorat. Risken är även att de synpunkter som kommer in i sista skedet skapar extra jobb för den planläggande myndigheten, vilket hade kunnat undvikas om dessa kommit in tidigare. Vid en fullständig planering enligt ICZM blir detta steg mer eller mindre överflödigt eftersom planeringen redan då baseras på intressenternas synpunkter. Med ett ordentligt ledande dokument grundat på bra underlag borde beslut i framtiden gå fortare att ta eftersom vissa steg i den nuvarande planeringsprocess skulle kunna undvikas. Det är viktigt att planeringen är transparent genom hela planeringsfasen och att intressenter ska kunna påverka eller ge sina åsikter i alla skede. Kommunen missar mycket av den lokala kännedomen genom att inte involvera allmänheten tidigt och information som redan finns måste tas fram igen till en extra kostnad.

När olika åtgärder planeras kommer flera kriterier och synvinklar att hanteras. För detta kan multikriterieanalyser användas så att varje åtgärd

sätts in på rätt plats i rätt tid för att den största samhällsekonomiska nyttan ska fås.

### 8.3 Förankring

Enskilda personers drivkraft ska inte vara grunden till den integrerade förvaltningen, utan hela organisationen måste arbeta integrerat för att få en bestående organisation. För att minska hindren för etableringen av ICZM är det viktigt att det får en grundlig politisk förankring ifrån början.

Översiktsplanen har inte alltid den vägledande funktion som den ska ha. Om översiktsplanen saknar underlag för de beslut som antagits i översiktsplanen kan politiska tillkännagivanden få förvaltningarna att frångå planeringen på grund av bristande argument. I detta läget syns det hur viktigt det är att översiktsplanen inte enbart är antagen politiskt utan även är underbyggd av ordentligt med underlag och argument. Genom att ha underlag som gör kommunen medveten om riskerna vid bebyggelse nära kusten gör att de även blir ansvariga. Är kommunen medveten om eventuella problem är det också svårt för dem att neka vid skadestandsfrågor. Detta kommer leda till att kommunen blir mer restriktiv med markanvisningar och måste jobba mer med vilket mervärde varje etablering längs kusten tillför kommunen för att kompensera den risk kommunen tar. Om intressenternas medverkan är tillräckligt stor speglar även översiktsplanen allmänhetens intresse vilket kan hjälpa politikernas väg.

Det nya havsmiljöverket kommer bli en styrande myndighet som tar ett helhetsgrepp och ansvar för havsplaneringen in till baslinjen. Risker är att havsmyndigheten går från subsidiaritetsprincipen och beslut blir tagna på en allt för hög nivå där hänsyn inte tas till de lokala förutsättningarna på samma sätt. Samarbete med lokalbefolkningen måste ske med en lokal planeringsorganisation som har ansvar för havet. Viktigt att betänka är att det i slutändan är lokalbefolkningens vanor, eller ovanor, som måste förändras för att nå en långsiktig lösning. I dagsläget finns det inte tillräckligt med information om den nya myndigheten för att veta precis hur arbetsmodellen kommer att se ut. Däremot kommer arbetet med vattenråd bli viktigare, vilket ställer krav på att kommunerna aktivt medverkar i vattenråden för att kommunicera sin synpunkter till vattenmyndigheterna och Havsmiljöverket. Det som kommer att behövas i framtiden är att kommunerna får tillräckliga underlag och beslutsrätt för att djupare kunna planera kuststräckorna.



## 9 Slutsatser

Arbetet med ICZM har pågått i många år och det finns en hel del internationella projekt att hämta erfarenheter från. Visserligen kan det vara värdefullt att ta lärdom av de problem och fördelar andra aktörer har fått av ICZM med det är också viktigt att poängtera att det finns avsevärda skillnader länder emellan, såväl när det gäller förvaltningen och arbetet mellan myndigheter som när det gäller fysiska och legala förutsättningar. Det viktiga är att titta på vilka punkter andra projekt har misslyckats på och hur dessa kan undvikas i Sverige baserat på lagar och förutsättningar här. Slutsatserna kommer baseras på de fyra förutsättningar för ICZM som tagits fram i examensarbetet, d.v.s. de lokala förutsättningarna, kommunikation, samverkan och förankring.

### 9.1 Vilka är förutsättningarna för ICZM i Skåne?

För att skapa förutsättningarna för ICZM i respektive kommun måste varje kommun ta fram mål och visioner för kommunen på en politisk nivå.

I Skåne finns det många intressen att beakta vid planeringen av kustzonen. Längs kusten ligger 16 kommuner med olika kunskap och metoder för förvaltningen av kusten. En stor del av befolkningen bor även längs kusterna och kommer att påverkas av klimatförändringarna så som havsnivåhöjningar och ökad översvämningsfrekvens. I dagsläget hänvisar många kommuner till att de saknar underlag och resurser för att implementera ICZM.

Det saknas ett övergripande system och samlingsplats för att kommunicera information från varje kommun. Det behövs inte främst mer information utan den som finns behöver kommuniceras på rätt plats och vid rätt tid. Olika typer av kartor har visat sig vara lämpliga kommunikationsmedel.

Samverkan mellan kommuner är i dagsläget inte tillräckligt omfattande och det finns inget etablerat nätverk för att dela med sig av erfarenheter. De samråd mellan intressenter och förvaltningar som finns beskrivna i PBL motsvarar inte det deltagande som ICZM kräver. Arbetet med vattenråd kommer bli viktigare då Havsmiljöverket skapas och tar över en del av planeringsansvaret, vilket ställer ytterligare krav på att kommunerna aktivt medverkar i vattenråden och kommunicera sina synvinklar till vattenmyndigheterna och Havsmiljöverket.

Översiktsplanen fungerar till viss del som ett verktyg för att hantera ICZM, dock har den inte alltid den förankring som den borde för att kunna fungera som ett vägledande dokument. För att etablera ICZM måste en ordentlig politisk förankring finnas på lokal nivå. För att få ICZM att bli bestående måste kommuner förstå mervärdet, vad de har att vinna eller förlora på att planera med intressenter.

## **9.2 Vilka är de främsta åtgärderna för att förbättra ICZM arbetet i Skåne?**

Det behövs klarare direktiv och samverkan på nationell och regional nivå för att hantera skillnader i kunskap. Det borde skapas en gemensam förvaltningsmodell med vissa tuffare krav på t.ex. allmän delaktighet utöver den som är definierad i PBL. ICZM kan börja implementeras genom att involvera och hämta information från lokala föreningar. Dock för djupare planering måste mer underlag för planeringen ges till kommuner och dyra undersökningar samordnas.

Informationen är fortfarande för utspridd för att det ska vara tillräckligt enkelt för allmänheten att leta sig fram till den samordnade planeringen. För att förmedla informationen behövs ett interaktivt verktyg där informationen samlas. Det finns olika interaktiva internet-baserade kartor för t.ex. vattenmiljö, vattenkartan.se, som kan stå modell för den samlade informationen. Ett sätt att blidka både allmänhetens intresse och grupper intresse och deltagande är genom en transparent planering där man kontinuerligt kan följa upp och kommentera de åtgärder som utförs.

En plattform för samverkan mellan kommuner skulle behövas där erfarenheter och kunskap kan utbytas för att minska skillnaderna. Samverkan mellan kommunerna skulle kunna ökas genom att alla kommuner gör sin information mer lättillgänglig. Med anledning av det nya Havsmiljöverket finns det en risk att besluten inte blir tagna på lokal nivå. För att engagera lokal befolkningen i frågorna måste samarbetet ske lokalt och ansvar axlas ut till föreningarna som underrättar sina medlemmar. Samverkan mellan kommuner och vattenmyndigheter sker bland annat genom vattenråd. För att öka samverkan med andra kommuner och i det framtida Havsmiljöverket behövs ett stort engagemang i dessa råd.

För att förankra ICZM lokalt kan kustråd skapas, till en början som inofficiella för att etablera organisationen och minska den administrativa belastningen av kommunen. För en effektiv organisation måste

allmänhetens medverkan begränsas till representanter från varje intressegrupp. I detta rådet bör inte mer än cirka 20 intressenter bjudas in. Förvaltningen måste fortfarande vara tillräckligt anpassningsbar för att hantera nya forskningsresultat och förutsättningar. Det är även viktigt att kustråden och förvaltningsmodellen implementeras då det finns ett behov av den d.v.s. vid exempelvis framtagande av ett PM eller en översiktsplan. För att förankra arbetet mer lokalt kan incitament för goda idéer knutna till ICZM skapas genom öronmärkt finansiering. Åtgärder måste också kunna följas upp, vilket innebär att ett uppföljningsprogram med indikatorer måste utformas.

## 10 Källförteckning

### Internetbaserade källor

- BOVERKET. 2009. *Planeringsportalen* [Online]. Boverket. Tillgängling: <http://www.boverket.se/Planera/Planeringsverktyg/Planeringsportalen/> [Hämtad 4 Oktober 2010].
- ENCORA. 2010. *Coastal Wiki* [Online]. Tillgängling: [http://www.coastalwiki.org/coastalwiki/Main\\_Page](http://www.coastalwiki.org/coastalwiki/Main_Page) [Hämtad 2 september 2010].
- EUCC. 2002. *Coastal guide* [Online]. EUCC - the Coastal Union. Tillgängling: <http://www.coastalguide.org/icm/index.html> [Hämtad 2 september 2010].
- KRISTIANSTADS KOMMUN. 2010. *Biosfärsområde - Kristianstads vattenrike* [Online]. Kristianstad. Tillgängling: <http://www.vattenriket.kristianstad.se/sammanfattning/index.htm> [Hämtad 28:e oktober 2010].
- NATURVÅRDSVERKET. 2010a. *Detta är marina direktivet* [Online]. Tillgängling: <http://www.naturvardsverket.se/sv/Arbete-med-naturvard/Havsmiljo/Internationellt-arbete/EUs-marina-direktiv-/Detta-ar-marina-direktiv/> [Hämtad 18:e november 2010].
- NATURVÅRDSVERKET. 2010b. *Hållbar utveckling* [Online]. Tillgängling: <http://www.naturvardsverket.se/sv/Sveriges-miljomal--for-ett-hallbart-samhalle/Vad-ar-ett-hallbart-samhalle/Hallbar-utveckling/> [Hämtad 18:e november 2010].
- NATURVÅRDSVERKET. 2010c. *Miljömålsportalen* [Online]. Tillgängling: <http://www.miljomal.nu/> [Hämtad 9 april 2010].
- REGION SKÅNE. 2006. *Indelningar* [Online]. Tillgängling: <http://www.skane.se/templates/Page.aspx?id=22887> [Hämtad 30 November 2010].
- RUPPRECHT CONSULT. 2006. *Evaluation of Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in Europe - Sweden* [Online]. EU commision. Tillgängling: [http://www.rupprecht-consult.de/iczm/iczm\\_national\\_reporting\\_sweden.htm](http://www.rupprecht-consult.de/iczm/iczm_national_reporting_sweden.htm) [Hämtad 2 September 2010].
- SMHI. 2009. *Klimatförändringens konsekvenser för samhället* [Online]. SMHI. Tillgängling: <http://www.smhi.se/kunskapsbanken/klimatforandringens-konsekvenser-for-samhallet-1.3880> [Hämtad 18:e november 2010].
- VATTENMYNDIGHETERNA. 2010. *Vattenmyndigheterna* [Online]. Tillgängling: <http://www.vattenmyndigheterna.se/vattenmyndigheten/> [Hämtad 21 september 2010].

WATER MATTERS. 2010. *The EU Water Framework Directive (WFD) - River Basin Management Plans documentation* [Online].  
Tillgängling: <http://www.wfdireland.ie/wfd.html> [Hämtad 16 September 2010].

### **Lagar**

SFS 1998:808 Miljöbalk.

SFS 2010:900 Plan- och bygglag.

### **Muntliga källor**

BJÖRN, H. 24:e November 2010. *Titel: Miljöstrateg - Natur & Miljö Lomma Kommun*. Telefonmöte med: OLENMARK, M.

GÖRANSSON, P. 4:e Oktober 2010. *Titel: Miljösekreterare - Miljöförvaltningen, Helsingborgs Kommun*. Telefonmöte med: OLENMARK, M.

LARSÉN, B. 6:e Oktober 2010. *Titel: Havsplanering - Boverket*. Telefonmöte med: OLENMARK, M.

MOHLIN, K. 7:e Oktober 2010. *Titel: Planarkitekt - Stadsbyggnadskontoret, Kristianstads kommun*. Telefonmöte med: OLENMARK, M.

MÜLLER, M. 4:e Oktober 2010. *Titel: Miljömålssamordnare - Miljöförvaltningen, Trelleborgs kommun*. Telefonmöte med: OLENMARK, M.

NARVELO, W. 5:e Oktober 2010. *Titel: Kommunekolog, strategisk planering - Stadsbyggnadsförvaltningen, Helsingborgs kommun*. Telefonmöte med: OLENMARK, M.

OHLSSON, M. 14:e oktober 2010. *Titel: Miljöstrateg - Miljö och Teknik, Ystad kommun*. Telefonmöte med: OLENMARK, M.

TASTARE, M. 5:e Oktober 2010. *Titel: Planeringsarkitekt - Boverket*. Telefonmöte med: OLENMARK, M.

THOTT, A. 8:e Oktober 2010. *Titel: Samhällsbyggnadschef - Samhällsbyggnadsförvaltningen, Simrishamns kommun*. Telefonmöte med: OLENMARK, M.

### **Rapporter**

BLOMBERG, P. 2001. Skånes kustområde: ett nationallandskap. *Skåne i utveckling*. Malmö: Länsstyrelsen.

BJÖRN, H., SANDELL, M. & RUGFELT, C. 2010. Marint naturmiljöprogram för Lomma kommun 2010-2020. *DEL A - MÅL OCH GENOMFÖRANDE*. Lomma.

- BOVERKET 2006. Vad händer med kusten - Erfarenheter från kommunal och regional planering samt EU-projekt i Sveriges kustområde. Boverket internt.
- CAP-NET, GLOBAL WATER PARTNERSHIP & UNDP 2005. Integrated Water Resources Management Plans - Training Manual and Operational Guide.
- CARLBERG, A., BRUCKMEIER, K., ELMGREN, R., FRIZELL, B., HILL, C., NEUMAN, E. & STERNER, H. 2004. Kustmiljöns framtid - Erfarenheter från forskningsprogrammet SUZOZOMA. SUZOZOMA.
- EUROPEAN UNION 2010. Commission decision on criteria and methodological standards on good environmental status of marine waters. *Official Journal of the European Union*, 2010/477/EU.
- EUROPEISKA KOMMISSIONEN 1999. Mot en Europeisk strategi för integrerad förvaltning av kustområden - Allmänna principer och strategiska alternativ. Luxemburg: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer.
- GÖRANSSON, P., KARLSSON, M. & TENGBERG, A. 2009. Helsingborgs kustkontrollprogram, utvärdering av verksamheten 1995-2006 och förslag till förbättringar. Miljökontoret, 5-251 89 Helsingborg: Helsingborgs Stad, Region Skåne, Rååns Vattendragsförbund.
- HAVSMILJÖKOMMISSION 2003. Havet - tid för en ny strategi. Stockholm.
- MÜLLER, M. 2008. *Fallstudie Trelleborg - Integrerad kustzonsförvaltning på lokal nivå i Östersjön genom geograftisk kartläggning och scenarioanalys*, Trelleborgs kommun, KFS i Lund AB.
- OSCARSSON, H. & EK, A. 2007. Vattenråd - Teori och praktik. In: SÖDRA ÖSTERSJÖN, V. F. V. O. (ed.). Responstryck.
- RUPPRECHT CONSULT & IOI 2006. Evaluation of Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in Europe. *Final Report*.
- SOU 2010:8 2010. En myndighet för havs- och miljöfrågor. MILJÖDEPARTEMENTET. Stockholm: Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

# 11 Bilaga

## 11.1 Intervjumaterial till kommuner

1. Hur arbetar ni idag när det gäller planeringen och förvaltningen av kuststräckorna?(översiktligt)
2. Hur involverar ni allmänheten?
3. Hur får ni lokalt deltagande?
4. Hur arbetar ni mellan förvaltningarna både i horisontal led och i vertikal led?
5. Finns det några särskilda organisationer ni speciellt samarbetar med?
6. Hur ser era översiktsplaner ut i dagsläget?
7. Hur tar ni hänsyn till olika intressen och intressenter?
8. Hur fungerar er konflikthantering?
9. Vilka är de främsta hinder för ICZM för er?
10. Vilka parametrar saknar ni när ni planerar och förvaltar områden?
11. Vilken återkoppling har ni på avsedda och utförda åtgärder?
12. Hur anpassningsbar är planeringen och förvaltningen av kustområdena?
13. Hur förnyas ÖP beroende på ny information och ny kunskap, nya konflikter etc?
14. Beskriv samråd eller samverkan över förvaltningar?
15. Beskriv samråd eller samverkan över kommunala gränser?
16. Beskriv samarbete med vattenmyndigheter och vattenråd? (Ingår ni i någon vattenorganisation eller vattenråd)
17. Beskriv samråd eller samverkan med lokalbefolkningen?
18. Hur skapar ni ny information om vilka möjliga näringar ni har i området?
19. Hur bestämmer ni värdet för kusten?
20. Hur blir ni involverad i planering- och förvaltningsarbetet. När och var och hur?