



# Havet som kommunal angelägenhet

## Planeringsförutsättningar i kommunerna kring Kvarken

*Örjan Pettersson, Umeå universitet*  
*Kjell Andersson, Åbo Akademi i Vasa*

GERUM Kulturgeografisk arbetsrapport 2014-08-18



**Institutionen för geografi och ekonomisk historia**



**Botnia-Atlantica** 



EUROPEISKA UNIONEN  
Europeiska regionala  
utvecklingsfonden

Gränsöverskridande samarbete över fjäll och hav  
Meret, vuoret ja rajat ylittävä yhteistyö  
Grenseoverskridende samarbeid over fjell og hav  
Cross-border cooperation over mountain and sea

[www.botnia-atlantica.eu](http://www.botnia-atlantica.eu)



## Förord

Föreliggande studie har genomförts inom ramen för projektet SeaGIS (*Stöd för ekosystembaserad planering av havsmiljön med hjälp av geografiskt informationssystem*). SeaGIS syftar till att ta fram ett ökat kunskapsunderlag för maritim planering i havsområdet Kvarken. Målet är att öka tillgängligheten till planeringsdata, främja samordning av en ekosystembaserad regional helhetsplanering av havsområden samt skapa en gemensam plattform för kunskapslagring, planering och framtida beslutsfattande. På så sätt ska projektet förbereda och stöda regionen för integrerad kustzonsförvaltning och marin områdesplanering.

Projektet pågår 2011-2014 och finansieras av Interreg IV-programmet inom ramen för Botnia-Atlantica, Österbottens förbund, Länsstyrelsen i Västerbotten samt Närings-, trafik- och miljöcentralen i Södra Österbotten. I projektets genomförande deltar Närings-, trafik- och miljöcentralen i Södra Österbotten, Länsstyrelsen i Västerbotten, Åbo Akademi, Umeå Universitet, Vasa universitet, Forststyrelsen samt IGIS-Innovativa Geografiska Informationssystem. Utöver det har man haft ett samarbete med Österbottens förbund, Region Västerbotten samt områdets alla kustkommuner och städer.

SeaGIS-projektet består av en rad delprojekt, varav denna rapport ingår i ett av dessa delprojekt. Denna delstudie fokuserar på hur kustkommunerna runt Kvarken ser på fenomenet havsplanering och försöker identifiera väsentliga bakgrundsfaktorer till och förutsättningar för kommunernas medverkan i en kommande havsplanering i området. Rapporten är gemensamt författad av fil dr Örjan Pettersson och professor Kjell Andersson. Ville Klemets har genomfört och sammanställt intervjuerna på finsk sida. Maud Ericson har bidragit till sammanställningen av plandokument på den svenska sidan. Författarna vill särskilt tacka projektledaren Jens Perus, samt Johnny Berglund vid Länsstyrelsen Västerbotten, för stöd och synpunkter. Även övriga deltagare i projekt och styrgrupp har bidragit i olika skeden av arbetet. Vi vill även tacka de tjänstemän som ställt upp för intervjuer.

Örjan Pettersson och Kjell Andersson



# Innehållsförteckning

Förord

1. Inledning	1
2. Litteraturgenomgång	7
3. Metod och material	19
4. Förutsättningar för havsplanering i Kvarken	21
5. Nationell jämförelse och diskussion	47
6. Sammanfattning	57
Källförteckning	61
Bilagor	66



# Kapitel 1. Inledning

## Bakgrund

Kust- och havsområden står inför stora utmaningar (SOU 2010:91, Havs- och vattenmyndigheten 2014). Stora och i viss mån ökande anspråk från olika håll, samtidigt som miljöpåverkan redan är omfattande. Traditionella havsbaserade näringar är t ex fiske och sjöfart, medan nyare anspråk kommer från bland annat turism/rekreation och under senare år även vindkraft. På land finns en lång rad verksamheter som påverkar havet och havsmiljön, ofta i negativ bemärkelse. Jordbruket, men även bristfälliga avlopp och reningsanläggningar, bidrar till övergödning, industrier till utsläpp av miljöfarliga ämnen i luft och vatten, sjöfarten medför risker för olyckshändelser och läckage mm. Hoten mot miljön och ekosystemen till havs är många. Parallellt med detta är kust-, hav- och skärgårdsmiljöer uppskattade av många, t ex finns här många fritidshus och ofta används landskapskvaliteter som ett sätt att locka nya invånare och besökare. Med tiden har också bevarandenaspekter kommit att uppmärksammas allt mer och från samhällets sida har man satt in åtgärder för att skydda värdefulla naturområden och värna biologisk mångfald.

Trots de många anspråken och den besvärliga miljösituationen till havs har man inte på långa vägar haft en fysisk planering likt den för landområden, men denna situation håller på att förändras och de första stegen mot en havsplanering har tagits, inte minst inom den Europeiska Unionen (EU) och dess medlemsländer (Douvere & Ehler 2009, Jay 2010, Smith et al. 2011). Inom EU och den vetenskapliga litteraturen på området används ofta begrepp som maritime (spatial) planning, här översatt till havsplanering. Under senare år har också begreppet "blå tillväxt" lanserats av EU (Europeiska kommissionen 2012) för att markera havens nuvarande och framtida betydelse för tillväxt och utveckling. Här lyfter man fram sjöfart, fiske, energiproduktion, turism och en lång rad andra användningsområden för haven runt omkring i Europa.

Många kustnationer runtomkring i världen har redan börjat med fysisk planering för att styra upp utvecklingen i deras havsområden. I detta finns även en territoriell aspekt som handlar om att värna resurser ute till havs och samtidigt tydligt markera sitt inflytande över resurser eller geografiska områden i konkurrens med andra länders anspråk. Inom EU har man på motsvarande sätt uppmärksammat behoven av en havsplanering och under senare år har man både i Sverige och Finland påbörjat en process mot att införa havsplanering (Backer 2011). På svensk sida kommer det att bli en statlig havsplanering och havsplaner kommer under de närmaste åren att inrättas för tre olika havsområden, varav Bottenhavet och Bottenviken utgör ett av dessa områden (Havs- och vattenmyndigheten 2014, Miljödepartementet 2014). I Finland ingår inte fysiska områdesplaner i den havsförvaltningsplan som görs upp. I den första fasen görs en bedömning av havets tillstånd på basen av vilken miljömål uppställs och indikatorer tas fram. I följande skede konkretiseras planen i åtgärds- och övervakningsprogram och samordnas med översvämningssriskhanteringen, de regionala planerna gällande havsområden och habitat- och fågeldirektivet (Miljöministeriets beslut 13.12.2012).

Norra Kvarken är ett havsområde som ligger mellan Finland och Sverige (härefter enbart benämnt för Kvarken). Området är speciellt i flera avseenden. Till att börja med är avståndet mellan landområden i Sverige och Finland relativt kort just här. Landhöjningen är jämförelsevis snabb och i kombination med den långgrundna kusten medför det att stora områden grundas upp och fortgående omvandlas från hav till land. I Finland har man till och med ett särskilt begrepp för detta fenomen; tillandning. Den låga salthalten medför även speciella förutsättningar för djur- och växtliv. På finsk sida finns en omfattande skärgård och delar av denna finns numera på UNESCOs världsarvlista med anledning av landhöjningen och därmed förknippade unika naturvärden. Att området är särpräglad och dessutom i hög grad gemensamt för de båda länderna skulle också kunna vara en anledning för en i stor utsträckning gemensam eller åtminstone samordnad planering av Kvarken. Detta är också en av utgångspunkterna för denna delstudie och det projekt i vilken den ingår.

Utmaningarna med växande anspråk och omfattande miljöpåverkan i haven är således uppmärksammade såväl internationellt som på nationell nivå och ofta framförs behoven av en planering av havsområden som ska möta dessa utmaningar. Inte minst



har dessa frågor dryftats för Östersjöns olika delar (Backer 2011). Initiativet kommer således i stor utsträckning uppifrån (från EU och respektive lands regering), men frågan är hur man på lokal och regional nivå ser på en kommande havsplanering. Hur uppmärksammade är utmaningarna och hur ser man på en framtida (statlig) havsplanering, i synnerhet utifrån ett kommunalt perspektiv? Och finns det skillnader mellan kommunerna i Sverige och Finland i detta avseende?

## Syfte, frågeställningar, avgränsningar och disposition

Det övergripande syftet med rapporten är att beskriva och analysera förutsättningarna för en delvis gemensam planering och förvaltning av kust- och havsområden i Kvarken. Detta görs huvudsakligen genom intervjuer med tjänstemän (planerare, miljötjänstemän eller motsvarande) på lokal och regional nivå. Detta material kompletteras med plandokument och liknande handlingar som rör det aktuella området, samt vetenskapliga studier relaterade till fältet havsplanering.

Följande frågeställningar behandlas i rapporten:

- Vilka förutsättningar för havsplanering finns lokalt och regionalt, t ex avseende personal, kompetens, tid, underlag etc?
- I vilken utsträckning är de kommunala tjänstemännen bekanta med havsplanering?
- I vilken utsträckning berör redan befintlig planering de aktuella kust- och havsområdena?
- Vilka verksamheter nyttjar och påverkar havet idag och potentiellt i framtiden? Hur ser man på avvägningar mellan exempelvis exploatering, bevarande och rekreation?
- Hur ser man på en framtida havsplanering, inte minst hur man lokalt och regionalt har möjlighet att medverka till en sådan? I vad mån kan samverkan över administrativa gränser, inkl mellan de båda länderna, bidra?
- Vilka likheter och skillnader finns i dessa avseenden mellan svensk och finsk sida av Kvarken?

I denna studie fokuserar vi på kustkommunerna runt Kvarken (se kartan i figur 1). På svensk sida berörs de fyra kommunerna Skellefteå, Robertsfors, Umeå och Nordmaling. På finsk sida innefattas alla österbottniska kustkommuner från Karleby i norr till Kristinestad i söder.



**Figur 1:** Kustkommuner i Västerbotten respektive Österbotten (inkl Karleby i Mellersta Österbotten).

Studien ingår som en del i ett större projekt; SeaGIS, om havsplanering i Kvarken. En genomgång av relevant lagstiftning är gjort av Nina Herala och finns presenterat i en rapport från 2013. I andra delar av projektet har man t ex arbetat med att ta fram en

gemensam GIS-plattform där avsikten är att samla all tillgänglig och relevant information som rör kust- och hav i Kvarkenområdet. Arbetet med att ta fram underlaget till denna rapport har också bidragit till utvecklingen av plattformen.

Nästa kapitel ägnas åt en litteraturgenomgång som tar upp planeringsteori i största allmänhet och därefter mer specifikt internationell vetenskaplig forskning om havsplanering. Tredje kapitlet innefattar en beskrivning av studiens genomförande, med tonvikt på de intervjuer som gjorts med kommunala planerare och miljötjänstemän i kustkommunerna runt Kvarken. I kapitel 4 presenteras resultatet från intervjuer och genomgång av planeringsrelevanta dokument som rör kust- och havsområdena i Kvarken. I det femte kapitlet presenteras och diskuteras några slutsatser från studien. Rapporten avslutas med en sammanfattning.



## Kapitel 2. Litteraturgenomgång

### Allmänt om planeringsteori

Vanligen menar man att fysisk planering handlar om att tillgodose så kallade allmänna intressen och att styra den framtida mark- och vattenanvändningen i en önskvärd riktning (se t ex Nyström och Tonell 2012). Det är inte alltid helt enkelt att definiera vad som avses med allmänna intressen och inte heller vad som är önskvärt, men ofta kan man utgå från de mål som politiker har fattat beslut om och som framgår i viktiga styrdokument. Engström och Cars (2013) menar att planering handlar om att kontrollera och förändra den fysiska strukturen med ändamålet att säkra tillgänglighet, säkerhet, bekvämlighet, hållbarhet och tillväxt. Fysisk planering handlar på så sätt också om att påverka dagens och framtidens användning av mark- och vattenområden. Framförhållning och välgrundade prioriteringar ska ge en bättre samhällsutveckling än om man lämnar fältet helt fritt åt ”marknadskrafterna” eller gör ”brandkårsutryckningar” när behoven uppstår. Lite förenklat skulle det kunna hävdas att för en framgångsrik samhällsplanering krävs relevanta och korrekta beslutsunderlag, engagerade och kompetenta aktörer (privata och offentliga), samt välfungerande och demokratiska beslutsprocesser.

Många gånger ligger fokus på själva plandokumentet, men i realiteten handlar planering i minst lika stor utsträckning om de processer som leder fram till planerna och hur dessa sedan implementeras. Med anledning av det handlar planeringsteori i mångt och mycket om hur planering bedrivs: Vilken roll har olika aktörer, när och hur kommer de in i planeringen och vilka möjligheter har olika aktörer att påverka utfallet av processen? Lagstiftningen sätter ramarna för hur planering får bedrivas, men ofta lämnar lagarna ändå viss frihet till olika aktörer, exempelvis myndigheter, tjänstemän, markägare, projektörer, allmänhet m fl, att tolka och agera inom dessa ramar. Planeringsteorierna kan också vara mer eller mindre deskriptiva eller normativa till sin karaktär. I det förstnämnda fallet handlar det om att beskriva hur planering bedrivs i praktiken, medan normativa planeringsteorier snarare handlar om hur

man tycker att planering borde ske (se t ex Nyström och Tonell 2012). Med anledning av det ska vi titta närmare på lite olika typer av planering och planeringsteorier.

Till att börja med kan man skilja på två olika varianter av planering; rumslig/territoriell planering och sektorsplanering (se t ex Friedmann & Weaver 1979). Den sistnämnda är den planering som finns inom ramen för en sektor, t ex en sektorsmyndighet eller näringsgren. Det kan handla om skolan, skogsbruket, försvaret eller sjöfarten. Motsatsen är då den territoriella planeringen som till sin karaktär är sektorsövergripande och istället avser ett geografiskt område, t ex en kommun, region eller ett land. I faktiska planeringssituationer griper dessa dock ofta in i varandra. Den sektorsplanering som finns får vanligen ett konkret utfall i verkligheten och påverkar på så vis direkt eller indirekt även den territoriella planeringen. Inte sällan uppstår problem i dessa sammanhang, särskilt när olika sektorsintressen överlappar eller står i konflikt med varandra, något som i vissa fall blir uppenbart först när dessa ska samsas på samma geografiska yta, något som då blir en uppgift att försöka hantera i den territoriella planeringen.

I den akademiska litteraturen finns en lång rad exempel på olika planeringsideal och tillvägagångssätt (se t ex Hermelin 2005, Tonell 2005, Larsson och Jalakas 2008, Lundström 2010, Nyström och Tonell 2012). I denna genomgång ska vi kort belysa ett par ytterligheter som får tjäna som åskådningsexempel och utgångspunkter för den fortsatta analysen.

*Rationell planering* tar sin utgångspunkt i teknisk rationalitet. Detta är ett planeringsideal som också fått stort genomslag i planeringssystemen på många håll. Här betraktas samhällsplanering som en målinriktad verksamhet där planeringen ska se till att målsättningarna uppnås på ett så effektivt sätt som möjligt. Underlag i form av vetenskapliga rön, tekniska rapporter, kostnadskalkyler mm ska säkerställa utfallet. Planeraren är en expert som med sin utbildning, kunskaper och metoder, och i samarbete med annan expertis, ska komma fram till den objektivt sett bästa lösningen. Synsättet förknippas ofta med social ingenjörskonst, där planeraren jobbar för allmänhetens bästa. Istället får ofta medborgarinflytandet litet utrymme i planeringsprocessen. Jämfört med många andra planeringsideal kan rationell planering därför anses vara "top-down".

*Kommunikativ/deltagande planering* kan snarare ses som ett planeringsideal som med tiden kommit att influera planeringssystemen. Det finns många "skolor" inom denna inriktning men grunden kan sägas vara att medborgarna och andra aktörer ges större vikt och möjlighet att delta i och påverka planeringen i en mer kommunikativ och deltagande process än den som beskrivits i stycket ovan. Planeraren får en delvis annan roll och ska sträva efter att engagera allmänheten i ett tidigt skede, fånga upp synpunkter och se till att dessa beaktas i den fortsatta planeringen. På så sätt skapas en dialog mellan medborgarna och andra aktörer i planeringsprocessen, t ex planerare, politiker och projektörer. Medborgarna kan därigenom också involveras i genomförandet av planeringen och på så sätt kan man prata om en deltagande planering. Här kan man snarare se det som att planeraren planerar med allmänheten. I och med att medborgarna involveras i ett tidigt skede och ges större utrymme att påverka processen brukar man betrakta den som mer "bottom-up".

Dessa planeringsideal utgör dock ytterligheter och ofta befinner sig faktisk planering någonstans på en skala mellan extremerna (Nyström & Tonell 2012). Med tiden har dock frågor runt just medborgarinflytande fått allt större vikt i planeringen och på så sätt skulle man kunna hävda att planeringen över tid har gått i en riktning mot mer kommunikativ och deltagande planering. Ett sätt att öka deltagandet i planeringen och samtidigt underlätta genomförandet av planer har varit att eftersträva att involvera så många aktörer som möjligt tidigt i planeringsprocessen. Det kan handla om t ex representanter för privat näringsliv, sektorsmyndigheter och intresseorganisationer. Ofta är intentionen att uppnå någon slags ömsesidig förståelse mellan olika aktörer eller konsensus runt ett beslut. Tankar om partnerskap ligger också nära till hands i sammanhanget. Genom att knyta olika aktörer till planeringen finns en förhoppning om att öka deltagande och engagemang, möjlighet att tidigt fånga upp viktiga aspekter, samt i slutänden uppnå effektivare genomförande. Ju fler som varit involverade och det helst i ett tidigt skede av planprocessen, desto bättre förutsättningar för god måluppfyllelse.

Utvecklingen inom planeringsteorin, -praxisen, har gått parallellt med en bredare utveckling inom samhällsstyrning, politik och förvaltning. Man talar allmänt om en utveckling från *government* till *governance* (lämpliga svenska termer saknas), d v s från en traditionell hierarkisk styrning till en mera horisontell samverkans- och sam-

arbetsstyrning, som uttryckligen involverar flera aktörer än vad samhällsförvaltningen traditionellt gjort. En av huvudorsakerna till den här utvecklingen är utan tvekan samhällets ökade komplexitet, som gör att staten och det offentliga inte längre ensamt klarar av sin uppgift utan måste söka stöd och samarbete i civilsamhälle, företagsvärld, expertnätverk etc. Den här utvecklingen har ibland tolkats som statens krympande roll i samhällsregleringen men ett motsatt synsätt är att den tvärtom ökar, och speciellt att kraven ökar, och att nätverk och samarbeten därför är enda sättet att klara de ständigt ökande kraven.

Staten ställs emellertid inte bara inför komplexitet på sin traditionella nivå utan en central tendens i utvecklingen från government till governance har varit att statens kompetens och uppgift sipprar eller delegeras "up, down and out" d v s till överstatliga organ som EU, till regionala och lokala enheter och till företag och civilsamhälle. Man talar här allmänt om multi-level governance eller flernivåstyrning. Utvecklingen mot flernivåstyrning är uppenbart en del av en generell historisk samhällsutveckling och den kan iakttas mer eller mindre globalt. Samtidigt har EU på det europeiska planet haft en viktig roll i utvecklingen mot flernivåstyrning. EU har nämligen aktivt introducerat principer om partnerskap och så kallad additionalitet (olika kompletteringar av, och tillskott till, EU-anslag) på subnationell nivå och därmed skapat en direkt koppling mellan EU-nivån och subnationella aktörer (offentlig sektor, civilsamhälle och företagsvärld) (Marks 1992). Dels kan man kanske tolka den här utvecklingen som ett sätt för EU att konstituera sig själv som union parallellt med att nationalstaterna fortfarande är förhållandevis suveräna enheter (Andersson et al. 2012). Dels speglar det också den totala komplexiteten i dagens värld där gränser får allt mindre betydelse och där olika flöden korsar varandra tvärs över vad som tidigare var relativt fasta politiska och administrativa inmutningar.

Governance innebär framför allt styrning horisontellt, nära dem som ärendena berör och som har den bästa kännedomen om dem, men det "krympande jordklotet" och allas beroende av alla innebär samtidigt att överstatlig styrning och koordinering blir allt viktigare. Miljöfrågan är i själva verket typexemplet på den problematik som kräver den här typen av reglering och därför är flernivåstyrningen och dess logik central för föreliggande studie, d v s SeaGIS handlar om regionalt förverkligande av policy and styrningsdirektiv som utgår från EU-nivå. Samtidigt bör sägas att miljö-



problematiken styrningsmässigt innefattar vissa paradoxala drag: den är urtypen för behovet av sektoröverskridande samarbete – och akademiskt, tvärvetenskaplig forskning – men den tenderar också att få en viss top-downkaraktär på grund av vikten av naturvetenskaplig kunskap och den dominerande roll som denna därmed lätt får i styrningssammanhang (Andersson & Lehtola 2011, Salmi 2013). Litteraturen visar dock att miljöskydd i allmänhet kräver nära samarbete med den som berörs och att top-downstyrning i de flesta fall leder till konflikter (Brechtin et al. 2002).

## Vetenskaplig litteratur om havsplanering

Många vetenskapliga artiklar tar sin utgångspunkt i det ökade trycket på havsmiljön och EUs ambitioner att få medlemsländerna att intensifiera arbetet med havsplanering (Douvere & Ehler 2009, Schaefer & Barale 2011, Jay et al. 2012a, Koivurova 2012). Det är uppenbart att EUs medlemsländer har kommit olika långt i denna process, men att man i flera länder fortfarande befinner sig i en uppstartsfas. Andra länder, såväl inom EU som i andra delar av världen, har kommit en bit på väg och på så sätt finns det en del tidiga erfarenheter. Några av artiklarna utgår från dessa erfarenheter, medan andra är mer planeringsteoretiska och diskuterande till sin karaktär. Trots att havsplanering är ett ”ungt forskningsfält”, så finns redan en ganska omfattande vetenskaplig litteratur på området. I detta avsnitt avser vi att lyfta fram några av de teman som tas upp i dessa sammanhang.

### **Havsplanering i relation till fysisk planering på land**

Jay (2010) konstaterar att haven, i jämförelse med landområden, inte berörts särskilt mycket av fysisk planering, men att de senaste årens utveckling gått i en riktning mot att öka inslaget av fysisk planering ute till havs. Denna förändring har pågått en tid och successivt utvidgats från att i ett tidigt skede fokusera på själva kusten och de mest kustnära vattnen till att med tiden involvera havsområden allt längre bort från kusten. Tidigare avsaknad av havsplanering beror delvis på att havet av tradition betraktats som gränslöst och fritt att nyttja för den som så önskat. Ett uttryck för detta är att till skillnad från på land har det sällan funnits någon tydlig äganderätt för havsområden. Ökad konkurrens om resurser ute till havs, men också hoten mot den marina miljön, har emellertid fått många länder att initiera en fysisk planering som

innefattar både de havsområden som hör till respektive land (sk territorialvattnet) och de mer vidsträckta områden i vilka man hävdar viss kontroll över resurserna (d v s den ekonomiska zonen).

Ett återkommande tema är en diskussion om man kan använda erfarenheter och modeller som rör planering på land till havsplanering. Medan havsplanering är en relativt ny företeelse har planering på landsidan bedrivits under lång tid. Det gör också att det finns en mer omfattande teoretisk litteratur som rör planering på land. Vissa forskare, som t ex Jay (2010) samt Kidd och Ellis (2012), menar att det finns tydliga skillnader mellan havsplanering som den gestaltat sig hittills och planering av markområden. De ser därför ett tydligt behov av att inom havsplaneringen tillgodogöra sig en del av erfarenheterna av planering på land. Därutöver hävdar de att de tidiga försöken till havsplanering i stor utsträckning har utgått från rationell planering, där planeraren förlitar sig på sin egen och andras expertkunskaper, vetenskapliga underlag, metoder och synsätt. Huvudsakligen uppmärksammas miljöproblemen och planeringen ses som ett verktyg för att komma tillrätta med dessa problem, t ex genom zonerings, gränsvärden, inrättande av skyddsområden etc. Inom den mer samhällsvetenskapligt orienterade planeringen på land har man i viss mån förflyttat sig bort från den typen av planering för att istället utveckla metoder som handlar om en mer kommunikativ och deltagande planeringsprocess.

Rent generellt kan man dock konstatera att en kommunikativ/deltagande planeringsprocess ofta kräver tid (Flannery & Ó Cinnéide 2012). Dessutom innebär en sådan process inte någon garanti för effektivt genomförande. Vissa menar till och med att havsmiljön och ekosystemen är så pass outforskade och okända för allmänheten att haven på grund av det inte lämpar sig särskilt väl för en planeringsprocess som ger stora möjligheter för personer eller intressegrupper att utöva inflytande. Just att förhållandena mellan hav och land skiljer sig åt så pass mycket menar t ex Duck (2012) är ett argument för att man inte självklart kan ta erfarenheter och modeller från fysisk planering på land och tillämpa dessa på havsplanering. Till att börja med kan man se havet som uppdelat i flera skikt; botten, vattnet, ytan och luften ovanför. Havet är således mer mångdimensionellt än marken. Vidare hävdar Duck (2012) att vissa grundläggande processer är annorlunda till havs, inte minst sedimentation, och att resurserna i havet i stor utsträckning är rörliga, t ex plankton och fisk. Utifrån det

menar han att det finns begränsningar i hur mycket erfarenheterna från fysisk planering på land kan bidra till havsplanering. Morf (2006) menar att det ofta saknas heltäckande data för havet (inte minst runt Sveriges kuster). Vanligtvis har information samlats in i vissa specifika områden för särskilda ändamål (t ex utifrån enskilda forskningsprojekt eller storskaliga infrastrukturprojekt), medan det för stora havsområden inte finns detaljerade och aktuella data, vilket är en försvårande omständighet för planering till havs jämfört med planering på land.

Medan fysisk planering på land ofta syftar till att exploatera områden, har havsplaneringen i ett tidigt skede kommit att betona miljö- och bevarandenaspekter som att återställa och säkra ekosystemen, motverka utsläpp och reglera nyttjandet avseende t ex yrkesfiske och sjöfart (Backer 2011). Ofta har detta skett med utgångspunkt i en miljöförvaltning med styrmedel som gränsvärden, kvoter, sektorsvisa överenskommelser etc, snarare än i form av en fysisk havsplanering (för en diskussion, se t ex Smith et al. 2011). Ökad konkurrens om havets resurser och mer tydligt territoriella anspråk aktualiserar dock en havsplanering som samordnar bevarandenaspekter och miljöfrågor med exploateringsintressen och mer övergripande tillväxtfrågor, sociala värden etc. Douvere och Ehler (2009) ser detta som en central uppgift för havsplanering.

Andra forskare, t ex Jay (2010), menar att just de stora osäkerheterna och bristande kunskapsläget rörande haven snarare borde vara argument för att ha en kommunikativ och deltagande planeringsprocess. I dessa sammanhang hävdas att rationell planering endast har en möjlighet att bli framgångsrik om förhållandena är väl kända, om än bara av experter och involverade myndigheter/aktörer, medan osäkerheter och bristfälliga underlag snarare talar för ett mer öppet förhållningssätt till planeringsprocessen. Morf (2006) ser ett behov av att i en deltagande process föra samman och balansera expertkunskaper om marina förhållanden och processer med fysisk planering, lokalkännedom och engagemanget hos lokala organisationer, grupperingar och enskilda individer. En kommunikativ och deltagande planering kan också utgöra grunden för en ömsesidig lärprocess mellan olika nivåer och aktörer.

Trots eventuella meningsskiljaktigheter finns ofta en övergripande samstämmighet i vikten av att i ett tidigt skede involvera aktörer (sk stakeholders) i framtagandet av

havsplaner (Pomeroy & Douvere 2008, Ounanian et al 2011, Flannery & Ó Cinnéide 2012). Vanligen avses sektorsintressen och intresseorganisationer, medan det ofta är mer oklart i vad mån detta även innefattar den lokala nivån och enskilda medborgare. Flannery och Ó Cinnéide (2008, 2012) har emellertid studerat havsplaneringsprocesser på lokal och regional nivå. De menar att det är viktigt att involvera såväl sektorsintressen och miljöorganisationer, som den lokala nivån (invånare, näringsidkare etc), i en kommunikativ/deltagande planeringsprocess. Enligt dem är det långtifrån någon snabb eller okomplicerad process men den innebär ökad ömsesidig förståelse mellan olika (stundtals motstridiga) intressen, transparens, förankring och legitimitet till besluten. Dock varnar de för en alltför stark tilltro till konsensuslösningar. Att uppnå konsensus är ofta en implicit målsättning inom kommunikativ planering, men enligt Flannery & Ó Cinnéide (2012) leder en sådan strävan lätt till alltför urvattnade kompromisser. De lyfter även fram att olika aktörer går in med skilda förväntningar, intressen, kunskapsnivåer, perspektiv och möjligheter att påverka planeringsprocessen, vilket måste tas i beaktande.

Flannery och Ó Cinnéide (2012) argumenterar icke desto mindre för att en ekosystembaserad ansats i havsplaneringen kräver att man överger sektorstänkandet till förmån för en mer kommunikativ/deltagande planeringsprocess där man också tydligt involverar den lokala nivån. Att låta planeringen ta sin utgångspunkt i förhållandena på en viss plats kan underlätta för en ömsesidig förståelse för hur olika sektorsintressen är kopplade till varandra och därigenom öka förståelsen mellan olika intressen och behoven av att hitta gemensamt acceptabla lösningar på miljöproblem, resurskonflikter etc.

### **Behovet av samordnad planering över land och hav, samt mellan länder**

Ett delvis relaterat tema rör behovet att integrera eller åtminstone samordna planeringen på land med den till havs. En uppenbar anledning är att verksamheter på land direkt eller indirekt påverkar havsmiljön (se t ex Duck, 2012). Inte minst de areella näringarna och större industrier leder ofta till utsläpp som via luften eller vattendragen hamnar i haven. Fysisk planering på land får således konsekvenser ute till havs. Efterfrågan på resurser till havs, t ex fisk, vindkraft och rekreationsmöjligheter, genereras på land. Omvänt kan planering till havs få återverkningar på land,

t ex kan en vindkraftspark ute till havs, åtminstone hypotetiskt, påverka attraktiviteten för boende, fritidshusbebyggelse och rekreation i en negativ riktning. Detta är i alla fall argument som ofta anförs mot vindkraft längs kusterna, både på land och ute i vattnet. Restriktioner rörande båtsport skulle t ex kunna medföra inskränkningar i möjligheter att utveckla turismverksamheter längs kusten osv. Ett liknande exempel utgör de begränsningar som införts i Östersjön för fiske efter framför allt lax. I takt med att fisket till havs reducerats har mängden lax som vandrar upp i vattendragen ökat kraftigt under senare år, vilket på sikt skulle kunna lägga en grund för ökat sportfiske och därmed relaterad turism. Just kust- och havsmiljöernas sociala värden för t ex rekreation är ofta bristfälligt kända och det finns därmed en risk att dessa värden blir styvmoderligt hanterade i planeringsprocesserna (se t ex Ankre 2007).

I många sammanhang lyfter man fram att flera länder delar på samma hav. Det faktum att såväl resurser som miljöproblemen rörande haven inte känner av några nationsgränser talar för vikten av samordning och i vissa fall till och med gemensam planering. Det finns dock få exempel där man uppfyllt denna ambition. Exempelvis menar Douvere och Ehler (2009) att även de länder inom EU som kommit långt i sin havsplanering, t ex Belgien, Nederländerna, Tyskland och Storbritannien, åtminstone till för några år sedan, i mångt och mycket saknar nödvändig samordning med sina grannländer. Backer (2011) sammanfattar hur man i många år arbetat havsfrågor runt Östersjön, men belyser också att det många gånger inte är så lätt att uppnå en gemensam planering ens mellan två länder, Sverige och Finland, vilka åtminstone ytligt sett framstår som likartade.

## Fysisk planering i Sverige och Finland

I såväl Sverige som Finland har kommunerna en viktig roll avseende den fysiska planeringen. Den utgår från grundläggande principer om lokalt självbestämmande och i mångt och mycket har kommunerna stort inflytande över planeringen av mark- och vattenområden inom sitt eget territorium (Nyström och Tonell 2012).

Den fysiska planeringen i Sverige regleras främst i Plan- och bygglagen (PBL) och Miljöbalken (MB). Kommunerna har enligt lagstiftningen en mycket stark position,

något som ofta benämns som det kommunala planmonopolet. Enligt PBL ska kommunerna planera områden ut till territorialvattengränsen. Samtidigt innebär de föreslagna havsplanerna att dessa kommer att överlappa detta territorium för de havsområden som ligger ute på öppet hav (en sjömil utanför den sk baslinjen).

I Sverige utgår i mångt och mycket den fysiska planeringen från översiktsplaner (Nyström och Tonell 2012). Alla kommuner är enligt PBL skyldiga att ha en översiktsplan där de redovisar de övergripande målsättningarna med avseende på användningen av mark- och vattenresurser inom kommunens territorium. Planen ska täcka hela ytan (inkl havet ut till territorialvattengränsen) och vara aktuell. Översiktsplanen är dock inte juridiskt bindande, utan ska istället fungera vägledande för fortsatt planering, t ex i form av detaljplaner och områdesbestämmelser, samt utgör även grunden för t ex bygglovshandläggning i de delar av kommunen som inte berörs av detaljplaner och områdesbestämmelser. De har således en viktig strategisk funktion och ger kommunerna en möjlighet att styra utvecklingen inom den egna kommunens gränser, i synnerhet med avseende på mark- och vattenanvändning. Översiktsplanen presenteras vid samråd och utställning där allmänheten har möjlighet att ta del av och komma med synpunkter på planen.

Det kommunala planmonopolet är emellertid inte oinskränkt och den statliga nivån har vissa förbehåll, t ex har kommunerna i sin planering en skyldighet att beakta så kallade riksintressen. Dessa är specificerade i Miljöbalken och innebär att kommunerna i sitt planarbete måste lyfta in och redovisa hur de tar ställning till vissa övergripande nationella intressen. Dessa är ofta kopplade till särskilda övergripande samhällsmål/intressen eller mer specifika sektorsintressen. De kan avse områden som man vill skydda för deras natur- och/eller kulturvärden, för friluftslivets behov etc. Andra riksintressen rör utvinning av mineraler, energiproduktion, yrkesfisket, sjöfarten mm. Dessa kan således kopplas till vissa näringar. Utöver det finns riksintresset för totalförsvaret, som enligt lagstiftningen är överordnat andra riksintressen. Kommunerna får inte planera på ett sådant sätt att riksintressena ”påtagligt skadas”.

Just riksintressena blir särskilt relevanta i förhållande till havsplanering. Endast en handfull av Sveriges kustkommuner har haft någon fysisk planering värd namnet för

de havsområden som ligger utanför en ganska snävt definierad kustzon (Cullberg 2011). Långt ifrån alla kommuner har ens tagit med hela det kommunala havs-territoriet i sina plankartor, vilket på sätt och vis skulle kunna uppfattas strida mot den skyldighet de haft under lång tid att planera för hela kommunens yta. I den mån områden ute på öppet hav har tagits upp mer konkret har det oftast handlat om direkta anspråk (t ex för havsbaserad vindkraft) eller i form av just riksintressen. Särskilt relevanta för havet är riksintressen som rör naturvård, sjöfart, yrkesfiske, totalförsvaret och – under senare tid – vindkraft. Även andra riksintressen kan vara aktuella, t ex vid utvinning eller för kulturmiljövård och friluftsliv.

Den fysiska planeringen i Finland baserar sig på markanvändnings- och bygglagen från 1999 (med uppdateringar). Enligt denna kan statsrådet (regeringen) godkänna riksomfattande mål för områdesanvändningen och regionstrukturen. Dessa mål ska beaktas i landskapsplanerna, som görs upp för hela landskap eller delar av dessa. Den mera detaljerade planeringen sker dock på kommunnivå i form av generalplaner (som generellt behandlar områdesanvändningen inom kommunen eller delar av den) och detaljplaner som mera i detalj reglerar byggande och annan verksamhet inom ett avgränsat område. Landskapsplanerna ska godkännas av miljöministeriet, och det finns således en tydlig hierarkisk styrning från statligt håll av planeringen på landskaps- eller regional nivå definierad i markanvändnings- och bygglagen. Motsvarande direkta styrning av de kommunala general- och detaljplanerna finns inte utan de godkänns av kommunens högsta organ kommunfullmäktige. Den kommunala planeringen övervakas dock av bl a NTM-centralerna (Näring, trafik och miljö) och de kommunala besluten kan generellt utsättas för prövning i förvaltningsdomstol.

De riksomfattande målen för områdesanvändningen formuleras i lagen mycket generellt, eller de gäller de fall där ”regionstrukturen, områdesanvändningen eller trafik- eller energinätet är av internationell betydelse eller av betydelse för ett större område än ett landskap”, eller ”har en betydande inverkan på det nationella kultur- eller naturarvet, eller har en nationellt betydande inverkan på den ekologiska hållbarheten, regionstrukturens ekonomi eller möjligheterna att undvika betydande miljöolägenheter” (Markanvändnings- och bygglagen 22 §). Den kommunala planeringen å sin sida, som också i Finland brukar ses som ett planeringsmonopol (Markägarens handbok 2006), baseras i hög grad på ett lokalt deltagande och demokrati-

koncept. Markanvändnings- och bygglagen brukar allmänt stå som referens då man i Finland diskuterar utvecklande av lokal demokrati och lokalt deltagande (Pihlaja & Sandberg 2012). Bland annat ska de som direkt berörs av en planeringsprocess på lämpligt sätt informeras om den i ett tidigt skede och ges tillfälle att yttra sig (växelverkan). Också allmänheten ska systematiskt hållas informerad om de planeringsprocesser som pågår i kommunen. Det föreskrivs i den finländska planeringslagstiftningen ingenting specifikt om havsplaneringen men det har fastslagits att territorialvattnet utanför en kommun hör till denna kommun (Herala 2013).

En åtgärd som ligger nära fysisk planering är miljökonsekvensbedömning (MKB), eller den utgör en mera ad hoc betonad utredning och planering gällande miljökonsekvenser vid främst större åtgärder, ingrepp och projekt. Enligt den finländska lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning från 1994 skall MKB genomföras på ”projekt och ändringar av projekt beträffande vilka verkställigheten av ett för Finland förpliktande internationellt fördrag förutsätter bedömning eller vilka kan ha betydande skadliga miljökonsekvenser på grund av särdragen i Finlands natur och miljö i övrigt”. Miljökonsekvensbedömning görs dels med tanke på beslutsfattande och planering, dels har den också som uppgift att informera medborgarna i åtgärds- och miljöfrågor och ge dem möjlighet att påverka. I finländsk lagstiftning stadgas allmänt om att MKB skall samordnas med övriga utredningar och övrig planering som ansluter sig till frågan.

Även i Sverige ska MKB genomföras om ett projekt eller en plan bedöms få omfattande påverkan på miljön (Nyström & Tonell 2012). MKB krävs vanligtvis vid infrastrukturprojekt (hamnar mm) och mer omfattande nybebyggelse, men görs även i fysiska planer eftersom de bedöms ha betydande miljöpåverkan. Exempel på detta är vindbruksplanen för Umeåregionen (från 2010) och Umeå kommuns kustplan (från 2013).



## Kapitel 3. Metod och material

Studien baseras i huvudsak på intervjuer med miljötjänstemän och planerare, samt genomgång av relevanta dokument som rör fysisk planering. Av plandokumentet framgår hur kommunerna ser på dagens nyttjande och framtidsfrågor avseende kust och hav. Utöver det så har författarna till rapporten deltagit i ett antal möten och seminarier om havsplanering, både inom och utom SeaGIS-projektets regi, vilka bidragit till en bredare förståelse för hur man på lokal och regional nivå resonerar om havsplanering. Nedan beskrivs huvudsakligen intervjudelen, medan övriga delar är att betrakta som kompletterande material.

Intervjuerna i Sverige genomfördes med kommunala planerare och miljötjänstemän i samtliga fyra kustkommuner i Västerbottens län. Intervjuerna genomfördes under perioden januari till mars 2013. Totalt intervjuades åtta tjänstemän och intervjuerna genomfördes på plats i respektive kommunkontor/stadshus. Inför intervjuerna kontaktades kommunerna och personerna gavs kortfattad information om SeaGIS-projektet och syftet med intervjuerna. I Finland intervjuades sju kommunala tjänstemän i lika många kommuner (tjänstebeteckningarna varierade från planläggare till miljövardstjänstemän). Ytterligare gjordes två oinspelade intervjuer med kommunala tjänstemän. I tillägg till detta intervjuades två tjänstemän vid Österbottens landskapsförbund, som har övergripande planeringsuppgifter gentemot kommunerna, t ex ansvarar för landskapsplanen.

Inom ramen för projektet gjordes en frågemanual med teman och frågor. Frågemanualen utarbetades gemensamt inom projektet och tar sin utgångspunkt i teman som belysts i den vetenskapliga litteraturen på området. Intervjuerna var semi-strukturerade och hade karaktären av samtal runt dessa teman och frågor. Eftersom havsplanering fortfarande – åtminstone vid intervjutillfällena – var ett tämligen okänt och diffust fenomen hamnade tyngdpunkten ofta på de aspekter som framstod som relevanta i just den kommunen. Sammantaget erhöles dock en god bild av hur tjänstemännen i områdets kustkommuner uppfattar situationen.

Inför intervjuerna granskades kommunernas hemsidor, speciellt med avseende på tillgängliga plandokument. Utifrån det anpassades också i viss mån frågorna. Intervjuerna varade i allmänhet mellan 50 minuter och 1½ timme och inspelning gjordes, med ett par undantag. Materialet sammanställdes genom att de inspelade intervjuerna lyssnades igenom vid ett par tillfällen och referat/anteckningar gjordes i efterhand. Även vissa citat nedtecknades. I samband med intervjuerna erhöles också en del material i form av plandokument. Dessa analyserades tillsammans med intervjumaterialet. För Västerbottens del finns centrala plandokument listade i Bilaga 1. Utöver detta finns rapporter och andra dokument som på ett eller annat sätt rör kust och hav längs västerbottenskusten, t ex rapporter från kustvattenrådet och länsstyrelsen.

Redovisningen nedan följer grovt den indelning och sekvens som fanns i intervjumanualen, d v s den börjar med planeringsförutsättningar och synen på havsplanering. Därefter fokuseras på vilka bevarandenaspekter och exploateringsintressen som varit aktuella i kommunernas kust- och havsområden, inklusive rekreation och turism. I samband med det beskrivs även miljöpåverkan av olika verksamheter. Avslutningsvis behandlas frågor som rör erfarenheterna av samarbeten och utbyten, dels med närliggande kommuner, dels gentemot Österbotten/Västerbotten, samt hur man ser på den tilltänkta GIS-plattformen, främst användningsområden/tillämpbarhet och datatillgång/-behov.

## Kapitel 4. Förutsättningar för havsplanering i Kvarken

### Områdesbeskrivning

Samtliga fyra västerbottenskommuner har en lång kuststräcka, inte minst om man beaktar fjärdar och öar. Gemensamt är också att havet är relativt grunt och påverkas därmed i stor utsträckning av landhöjning. I havet mynnar också ett stort antal älvar och mindre vattendrag. Inslaget av skärgård är tämligen begränsat på den svenska sidan om Kvarken och ofta ligger öarna relativt nära fastlandet. Undantaget är främst Holmöarna och områdena runt Skeppsvik, Norrbyskär och Snöanskärgården. Den långa kustlinjen betraktas både som en tillgång och utmaning i ett planerings-sammanhang. De stora havsytorna lämnas dock jämförelsevis obeaktade i kommun-ernas planering.

Inom Västerbottens län är befolkningen till stor del koncentrerad till kust-kommunerna och i synnerhet till städerna Umeå och Skellefteå. Umeå är länets administrativa centra och har universitet och universitetssjukhus, medan Skellefteå är huvudort för länets norra delar och har en omfattande gruv-, metall- och tillverk-ningsindustri. Var och en av de båda städerna har sin egen hamnstad i form av Holm-sund respektive Skelleftehamn. Utöver det finns ett antal små och medelstora orter längs med kusten, liksom en allmänt glesbefolkad landsbygd. Jordbruk förekommer framför allt i ett område mellan Umeå och Skellefteå, till stora delar innefattande Robertsfors kommun och de södra delarna av Skellefteå kommun, samt Kågedalen strax norr om Skellefteå stad. I sammanhanget bör även nämnas att kuststräckan har en omfattande fritidshusbebyggelse som främst nyttjas sommartid (Jansson & Müller 2003). Holmön utanför Umeå är den enda ö som ligger en bit ut från kusten och saknar fast förbindelse, men trots det har en bofast befolkning av nämnvärd omfatt-ning (ett 60-tal invånare).

De österbottniska kommunerna delar många av de västerbottniska kommunernas naturgeografiska förutsättningar. Skärgården är dock något mera omfattande på den finländska sidan, speciellt utanför centralorten Vasa där Replotarkipelagen, som

förbinds med fastlandet via bro, omfattar stora land- och vattenområden. Landhöjningen är ett ständigt tema i Österbotten, via t ex fritidsbebyggelsen som hela tiden tenderar att ”tappa havskontakt” och därför gärna tillgriper muddringsåtgärder men också via Kvarkens världsarv som uppmärksammar det unika i de geologiska förhållandena i området. Värt att notera i sammanhanget är också att Österbotten är ett tvåspråkigt kustlandskap (ca 50 % svenskspråkiga).

Näringsmässigt är jordbruket fortfarande betydande – med specialinriktningar som växthus- och potatisodling i Sydösterbotten och pälsdjursuppfödning i norr. Det finns dock också en betydande småföretagsamhet liksom framgångsrika (också globalt) industrier i de större städerna. Speciellt energisektorn har under senare år varit framgångsrik och ett energikluster har bildats enligt Triple Helix modell. Vasa är också en betydande utbildningsstad med flera universitet och högskoleenheter liksom yrkes- högskolor (polytechnic) på en mera praktisk nivå. Handelssjöfarten är betydande till flera hamnar i Österbotten vilket också det innebär ett muddringstryck som påverkar miljö och ekologi.

Vasa, Karleby och Jakobstad har välfungerande järnvägsförbindelser med övriga Finland men de longitudinella förbindelserna i det avlånga landskapet är beroende av landsväg (över 200 km från norr till söder). Betydande delar av landskapet kan karaktäriseras som glesbygd, dock rent allmänt en något mer tätbefolkad landsbygd och skärgård än på den andra sidan Kvarken.

## Kvarkens historia i korthet

Historiskt sett har havet i Kvarken betytt mycket för människorna i området (Bonns 2001). Havet gav fisk, framför all lax och strömming, man jagade säl och sjöfågel och havet gjorde det också möjligt till långväga och effektiva transporter. I praktiken var färdvägarna och kontakterna tvärs över Kvarken minst lika betydande som längs efter kusten på svensk sida. Handelssjöfarten gav upphov till skeppsbyggeri- och rederiverksamheter och kustsamhällena utvecklades i vissa fall till städer tack vare närheten till havet. Med tiden kom också många industrier att läggas vid kusten. För sågverk och massa- och pappersindustrierna spelade flottningmöjligheterna stor roll,

medan även andra industrier drog fördelar av att ligga i direkt anslutning till hamnar för in- och framför allt utskeppning av produkter.

Under lång tid har det funnits omfattande kontakter mellan människor, verksamheter och samhällen på ömse sidor om Kvarken. Den geografiska närheten och det faktum att svenskspråkigheten är relativt utbredd i Österbottens kusttrakter har lagt grunden för ett betydande utbyte ekonomiskt, socialt och kulturellt. De historiska banden manifesteras också av att Finland under många århundraden utgjorde den östra rikshalvan och under en tid var Korsholm i Finland administrativt centra för såväl Österbotten som Västerbotten.

Den historiska kontexten visar att Kvarken inte bara är ett kust- och havsområde mellan de båda länderna, utan även ett kulturlandskap som i vissa delar är gemensamt. I detta ingår spår från historien, men även och en känsla av samhörighet mellan Västerbottens och Österbottens kusttrakter. Även under senare år har man haft en hel del projekt och utbyten, inte minst mellan Umeå och Vasa, och för närvarande står färjeförbindelsen mellan städerna högt upp på dagordningen på ömse sidor om Kvarken.

## Förutsättningar och nuläge i planeringen

### **Planeringskapacitet i kommunerna**

I de båda större kommunerna i Sverige, Umeå och Skellefteå, är man flera personer som arbetar med fysisk planering och miljöfrågor. Det är tydligt att i dessa kommuner finns en bättre planeringsberedskap och en möjlighet till mer specialisering av arbetsuppgifterna än i de mindre kommunerna. I Nordmaling och Robertsfors är det snarare så att enskilda tjänstemän ofta är ansvariga för ganska vitt skilda områden och arbetsuppgifter. Det medför att man är mer sårbar om personer t ex slutar eller tar tjänstledigt under en längre tid. Generellt sett är man i de större kommunerna lite mer bekant med en framtida havsplanering, men även i dessa kommuner är det snarare på miljösidan än på plansidan man blivit informerad och involverad i diskussioner som rör havsplanering. Överhuvudtaget har havet och havsplanering inte diskuterats i någon större utsträckning i någon av kommunerna, så den här typen av

frågor är fortfarande relativt okända bland politiker och flertalet tjänstemän i de aktuella kommunerna. I samtliga fall framförs att de främsta skälen är att det dels knappt funnits några ärenden som rör havet i kommunen (d v s ingen tydlig efterfrågan), dels att man egentligen inte funnit det relevant att ha någon planering utanför den närmaste strandzonen. I praktiken är det bara riksintressen som redovisats ute på öppet hav, t ex farleder, naturskyddade områden och liknande.

I Finland är läget likartat med en uppdelning i större kommuner (städer) som närmast via volymen i planerings- och administrationsapparaten har kapacitet och utrymme att ta in också "framtidsfrågor" såsom havsplanering medan de mindre kommunerna kämpar med akuta markplaneringsfrågor och har få möjligheter att tänka visionärt. Det förefaller i Finland också finnas en variation på så sätt att kommuner med en livlig projektaktivitet (Karleby) naturligt kommer in på framtidsfrågor såsom havsplanering medan den inte aktualiseras i kommuner som av olika orsaker inte har denna projektaktivitet/-tradition. Generellt sett förefaller steget till aktiv kommunal havsplanering vara större i Finland än i Sverige (även om systematiska jämförelser inte kunnat göras). Exempelvis uttrycker en intervjuad det som att havsplanering "*inte är något kommunalt uppdrag*".

Det framkommer också att kopplingen mellan den statliga nivån och den kommunala rörande tillämpningen av de havs- och vattenrelaterade EU-direktiven är så gott som obefintlig; i den mån det förekommer kommunikation går den via den regionala nivån (landskapsförbund, ELY-centraler). Även den länken förefaller dock problematisk: dels har under senare tid en omstrukturering av ELY-centralnätet skett vilket betyder att (kuststaden) Vasas position försvagats i förhållande till inlandsstaden Seinäjoki; dels upplevs ELY-centralen som auktoritärt styrande på åtminstone delar av det kommunala fältet. Österbottens förbund å sin sida betraktar information från den statliga nivån ner till den kommunala som bristfällig. Summa summarum blir havsrelaterad planering på kommunal nivå i Österbotten därför lätt bunden till specifika lokala förhållanden samtidigt som den i obetydlig grad relateras till generella principer och system, d v s först och främst EUs direktiv och deras tillämpningsbestämmelser på nationell nivå.

## **Kommunala plandokument som rör kust och hav**

De kommunövergripande översiktsplanerna har i samtliga kommuner i Västerbotten ganska många år på nacken. Översiktsplanerna är i samtliga fall från 1990-talet. Det har gjorts försök att få igång revideringar i vissa av kommunerna, men ofta har det inte kommit igång eller avstannat på grund av resursbrist och att man i kommunerna inte lagt tillräckligt stor vikt vid översiktsplaneringen jämfört med andra, mer prioriterade verksamheter. Däremot finns fördjupningar och tematiska tillägg till översiktsplanerna som är av relevans och ofta av betydligt högre aktualitet. Dessa beskrivs längre fram i texten. Även om översiktsplanerna ska täcka mark- och vattenområden i hela kommunen, ut till territorialvattengränsen, är det ingen av kommunerna som tagit fasta på det för havet. I bästa fall tar man upp kustnära vatten, medan man ute till havs endast redovisar riksintressen, om ens det. Vid intervju tillfället fanns inga konkreta planer på att ta fram nya kommuntäckande översiktsplaner i de fyra västerbottniska kustkommunerna, även om flertalet tjänstemän ansåg att det vore önskvärt.

De plandokument i Sverige som närmast berör havet är de kustplaner och kustinventeringar som gjorts. I Skellefteå och Umeå finns fördjupade översiktsplaner för kusten vilka tagits fram under senare år, medan i Robertsfors och Nordmaling har man genomfört kustinventeringar, med uttalad målsättning att utifrån det ta fram kustplaner, men i praktiken blev det istället ett tematiskt tillägg (Strandskydd i Umeåregionen), en sk LIS-plan, som gjorts för kommunerna som ingår i Umeåregionsamarbetet. I LIS-planen är det i stor utsträckning förslag till nya bebyggelseområden längs kusten. Kustplanerna, liksom de närbesläktade kustinventeringarna och LIS-planerna, avser dock främst de kustnära delarna av respektive kommun och längre ut från kusten redovisas i kustplanerna främst riksintressen. I Umeå kommuns kustplan, som antogs så sent som sommaren 2013 (dvs efter intervjuernas genomförande), gör dock kommunen en del allmänna ställningstaganden angående t ex sjöfart/fritidsbåtar, vilket kan ha betydelse för framtida havsplanering utan att de i dagsläget är direkt utpekade områden i plankartorna.

För Umeåregionen finns också ett tematiskt tillägg för vindkraft. Denna vindbruksplan pekar ut några områden ute till havs som bedömts som lämpliga för utbyggnad,

men till detta återkommer vi längre fram i texten. Så sent som i maj 2014, dvs efter intervjuernas genomförande, antog även Skellefteå kommun en vindbruksplan. I denna utpekade överhuvudtaget inga områden till havs som aktuella och på det stora hela finns inte heller riktigt havsnära lokaliseringar föreslagna. En LIS-plan är på gång för Skellefteå, men arbetet med den har gått på sparlåga under en tid och istället har man prioriterat vindbruksplanen. Det finns dock ett planprogram där man redovisar en del principiella ställningstaganden och dessutom har man arrangerat träffar på ett antal platser i kommunen och samlat in förslag på tänkbara LIS-områden, varav många önskemål framkommer om kustnära bebyggelse och verksamheter. I både Umeå och Skellefteå har man också jobbat med en del fördjupningar i kustområdet, t ex Skelleftehamn och Holmsund (hamnområdet), och detaljplaner, t ex Hörnefors och Rovågern.

I Finland görs delgeneralplaner eller detaljplaner för strandområden enligt det allmänna planeringssystem som tidigare beskrivits. Bestämmelserna gällande den kommunala planeringen är dock mycket generella och ger stort utrymme för den individuella kommunen att tolka dem på sitt sätt och att utveckla en egen planeringsgång och -praxis. Sålunda visar översikten över delgeneralplaner i de österbottniska kommunerna och Karleby en stor brokighet och variation speciellt som den gäller enligt nuvarande markanvändnings- och bygglag godkända planer och inte äldre sådana eller områden som är inne i planeringsprocess. Också stranddetaljplaneringsläget (Bilaga 2) är svårtolkat med endast sex godkända stranddetaljplaner i totalt tre kommuner. Planeringsläget kan kanske tolkas i linje med det som generellt sägs om havsrelaterad planering: det finns inte ett konkret behov eller beting för kommunerna. Ett embryo till ett sådant beting finns dock i de större städerna genom den satsning på havsrelaterad fritid och turism och det datainsamlings- och planeringsbehov som man uppenbart identifierar och arbetar med där. Detta syns dock, enligt data, ännu inte i den, landbaserade, planeringsram som general- och detaljplaneringen utgör.

Vindkraften är ett aktuellt planeringsområde, som både berör och intresserar kommunerna, men den tenderar i Finland att föras upp på en regional nivå – som det förefaller för att på den kommunala nivån undvika besvärliga NIMBY-konflikter. Detta betyder att den blir ett konsultarbete och att målsättningen blir att finna



områden som kan fungera som "industriella" vindkraftsparker och därmed bli så allmänt accepterade som möjligt. Andra frågor som kunde motivera satsning på havsplanering är muddring, avlopp och fritidsbebyggelse (som kommer att behandlas närmare längre fram). Dessa frågor kopplas dock i nuläget på kommunnivå inte till havsplanering utan de behandlas var för sig inom ramen för den specifika lagstiftning och de planerings- och beslutssystem som utvecklats speciellt för dem, exempelvis föreskrifterna om avloppsrening och stadgandena om generalplaner för strandområden. Vad som verkar saknas är med andra ord ett integrerat perspektiv på havs- och kustfrågor.

### **Inställning till havsplanering**

När intervjuerna kommer in på frågor som hur man ser på havsplanering och kommunernas möjligheter att medverka i en sådan, ställer man sig i Västerbotten lite tvekan till det. Dels känner tjänstemännen att det fortfarande är för diffust och oklart vad det i så fall skulle innebära, dels ser man särskilt i de mindre kommunerna att de har svårt att hitta tid och resurser som krävs för ett sådant engagemang. Ifall det ändå skulle bli aktuellt ser man gärna att det kunde ske inom ramen för det planeringssamarbete som under senare år upparbetats inom Umeåregionen, t ex för framtagandet av vindbruksplanen och strandskyddsplanen (LIS). Även i Umeå kommun anser man att den modellen skulle kunna vara tillämpbar i det här sammanhanget. Värt att notera är dock att inte alla kommuner i samarbetet har kust, så det blir ju egentligen bara kustkommunerna som skulle ingå i ett sådant sammanhang. I synnerhet i de mindre kommunerna upplever man redan idag att man har svårt att hinna medverka i de många projekt och planeringssammanhang som berör kommunen och menar att de ofta tvingas prioritera bort vissa saker på grund av bristfälliga resurser, framför allt i arbetstid.

I Finland är inställningen som nämnts ännu mera tveksam. Markplaneringen uppges ta all tid och alla tillgängliga resurser samtidigt som det inte finns en kommunalpolitisk beställning på ett sådant uppdrag. I själva verket är den fysiska planeringen i något av en kris. De kommunala planeringstjänstemännen har i mån av möjlighet avlastats genom köp av planeringskonsulttjänster - och politiker anser i och med detta att situationen är åtgärdad - men trots det upplever den enskilda planerings-

tjänstemannen ofta att arbetssituation är ansträngd, delvis säkert på grund av växande mängd ”konventionella” planeringsuppgifter men säkert också på grund av den ekonomiska åtstramning som den offentliga sektorn i Finland tampats med under många år. Kommunala åtgärder och initiativ försvåras också helt uppenbart av den brist på kommunikation och information från främst statligt håll som man upplever i kommunerna, och också inom Österbottens förbund. Ytterligare påtalar flera intervjuade att det råder brist på data på grund av att den naturvetenskapliga forskningen är svag i regionen (inom exempelvis det svenskspråkiga Åbo Akademi är den naturvetenskapliga forskningen förlagd till Åbo).

Den relativa beredskapen för utvidgning av planeringsbetinget också mot havsplanering i Vasa stad antyder att en väg att gå kunde vara samarbete där den stora centralorten skulle utgöra motorn, i fall att nuvarande kommunindelning och struktur kvarstår. Om den pågående kommunreformen leder till att ett större antal småkommuner sammanslås med Vasa skapas förstås den vägen ”naturligt” en enhet med större beredskap till havsplanering. Den nyligen aviserade, riksomfattande, reformen inom social- och hälsovården (Sote-reformen) öppnar dock också upp nya möjligheter gällande interkommunalt samarbete. Man frångår inom den reformen tanken att kommunen ska vara basenheten med tillräckliga egna resurser för att sköta i stort sett allt som inte hör till statens uppgifter och öppnar upp för samarbeten i syfte att skapa kritisk massa eller synergi.

## Exploatering, miljöpåverkan och bevarandenaspekter i havsplaneringen

En del av tiden vid intervjuerna ägnades åt att bilda sig en uppfattning om i vilken utsträckning kust och hav nyttjas för olika ändamål, vilken miljöpåverkan som sker och hur man på olika sätt värnar miljön och naturvärden i området.

### **Exploaterande verksamheter som rör havet**

Bland de exploaterande verksamheter som berör havet nämns i intervjuerna bland annat vindkraft, sjöfart (farleder och hamnanläggningar), yrkesfiske och militära skjutfält. Den verksamhet som man i kommunerna ser som det tydligaste exploaterande intresset till havs är vindkraft, men trots det finns inte ännu några vindkraftverk

som är placerade ute på havet. Som antytts tidigare har numera samtliga västerbottniska kommuner vindbruksplaner. Sedan tidigare har enstaka vindkraftverk funnits i kustnära lägen i Holmsund (Umeå kommun), och Bureå (Skellefteå kommun). Sedan några år tillbaka finns kustnära vindkraftsparker i Hörnefors (Umeå), Granberget (Robertsfors) och Gabrielsberget (Nordmaling). I vindbruksplanen för Umeåregionen finns områden för vindkraft i både kustnära lägen och ute till havs. Till att börja med finns några stora ytor markerade i Robertsfors kommun. Dessa havsområden utpekades eftersom man bedömde att de kunde vara lämpliga utifrån vind- och djupförhållanden. Någon enstaka intressent har också hört sig för angående dessa, men det är tveksamt om det kommer att aktualiseras. I Nordmaling finns ett område markerat ute till havs för framtida vindkraftsutbyggnad. Där gör man dock bedömningen att området inte kommer att tas i anspråk. För det första har kommunen pekat ut stora områden för vindkraftsparker på land och anser att dessa är långt mer intressanta för exploatörer. För det andra finns en del tekniska svårigheter (t ex isförhållanden) med att ha vindkraftverk till havs, liksom högre kostnader jämfört med vindkraftsparker på landbacken. Umeå kommun har lagt ett sk utredningsområde för ett havsområde utanför Holmsund.

I Finland har vindkraften länge varit en utpräglad NIMBY-fråga och utbyggnaden har gått långsamt. Det har funnits positiva signaler, t ex från Malax kommun som velat erbjuda områden för vindkraft i den österbottniska landskapsplanen, men exempelvis Korsholms planerade vindkraftsområde nära Replotbron förföll på grund av lokalt motstånd. Först 2013 togs vindkraften med i Österbottens förbunds landskapsplanering och då främst baserat på en konsultinsats av planeringsbyrån Ramboll (2012). Denna planeringsbyrå har insamlat information och intresseyttringar från såväl kommuner som företag. Arbetet har dock inte baserats på någon aktiv dialog mellan olika intressenter utan mera haft formen av en teknisk skiss som för att ledas i mer konkret planläggning måste föras ner på kommunal nivå och införlivas i generalplanerna. Hur detta ska ske framstår dock i dag som dunkelt eftersom frågan är mycket NIMBY-laddad och svårhanterlig för kommunerna.

I många svenska plandokument redovisar man riksintressen i form av farleder. Större hamnar finns i Holmsund och Skelleftehamn. I Rundvik finns en hamn kopplat till

SCAs sågverk. Utöver det finns en rad mindre hamnar som främst används för båt-sportändamål.

Österbotten är ett förhållandevis industrialiserat landskap, förutom att hamnarna är logistiskt viktiga också för ett större omland. Så kallade djuphamnar finns i Karleby, Jakobstad, Vasa, Kaskö och Kristinestad. Karleby, som alltså ligger norr om Österbotten men som är beroende av farleder längs den österbottniska kusten, är den överlägset största hamnen i termer av godsvolymer (Hamnarna i Österbotten och deras specialisering, utan årtal). På den finländska sidan utförs för närvarande farledsundersökningar som är kopplade till planer på ett nät av gästhamnar för småbåtar, bl a med tanke på att locka båtturister från svenska sidan och Höga kusten. Sjökortet omarbetas också för att komma ut i nya upplaga 2015. Det finns anledning att återkomma till hamnarna längre fram under de teman som berör dels miljöpåverkan, dels rekreation.

### **Yrkesfiske i Kvarken**

Det finns i Sverige områden som är utpekade som riksintresse för yrkesfiske. Samtidigt bedöms yrkesfisket i båda länderna vara av mycket ringa omfattning. De kommunala tjänstemännen känner inte till några exakta siffror, men menar att det handlar om enstaka personer som hämtar sin försörjning ur fiske längs kusten. Yrkesfiskarna blir successivt allt äldre och färre. Utöver det finns personer som fiskar med nät, laxfällor etc på deltid eller på fritiden. Värt att notera är dock att under senare år har det på några platser vuxit fram verksamheter kopplade till fisket där man vidareförädlar och säljer lokala produkter, samt i vissa fall även har restaurang. En av de intervjuade kommunala tjänstemännen hävdar samtidigt att fisket gått tillbaka kraftigt till följd av sämre tillgång på fisk (t ex harr, sik och havsöring), vilket bland annat skulle vara en följd av konkurrens från säl och skarv. Fiskodling till havs verkar inte finnas längs Västerbottenskusten och en delförklaring kan vara att vattnen är relativt grunda. Både norr och söder om Västerbotten finns emellertid fiskodlingar. Därutöver har man på sina håll jobbat med att lösa in fiskerättigheterna, särskilt laxfällor, vid älvmyningarna för att på så sätt öka mängden fisk som går upp i älvarna och därigenom gynna sportfisket. Just förekomsten av sportfiske till havs och i synnerhet längs de havsmynnande vattendragen nämns som betydelsefullt i flera av de

svenska kommunerna. Många fiskarter vandrar mellan havet och rinnande vattendrag och en del av dessa utgör en viktig förutsättning för sportfisket i regionen. Det handlar främst om lax och havsöring. Vattendrag som särskilt lyfts fram i intervjuerna är t ex Öreälven, Lögdeälven, Rickleån och Byskeälven. Sportfiskarna kommer dels från närområdet (d v s i huvudsak rekreation), dels mer långväga turism från andra delar av Sverige eller utlandet. Även grunda havsvikar, t ex glosjöar och flador, utgör viktiga områden för fiskars lek mm.

I Österbotten betraktas yrkesfisket fortfarande som viktigt inom den regionala administrationen (även om situationen näringsstatistiskt knappast avviker speciellt mycket från den i Västerbotten). Exempelvis har Österbotten profilerat sig som fiskeregion i samband med att ett flertal forsknings- och administrationsenheter anknutna till naturresursbruk sammanslås till ett nationellt Naturresursinstitut och olika verksamhetsorter och -punkter ska få specialiserade uppgifter. Också inom det europeiska LEADER-programmet finns en österbottnisk ”kust och fiskerisektion”, KAG, med en relativt livlig verksamhet. I Österbotten är det främst Vasa som sysslat med kartläggningar av fiskeområden och det är då uttryckligen fritidsfisket och dess behov som varit pådrivande. I viss mån torde detta ha att göra med en nationell finländsk satsning på fritidsfiske – som bl a skapat konflikter i förhållande till yrkesfisket då fritidsfiskarnas rättigheter utvidgats för att tillgodose urbana behov (Salmi 2012) – men i viss mån rör det sig också enligt intervjuerna om en mera specifik överföring av fritidsrelaterad områdesplanering från de större finländska städerna Helsingfors och Tammerfors.

### **Militära verksamheter och intressen i Kvarken**

Det svenska försvaret har ett skjutfält i Tåme i Skellefteå kommuns norra del. Man skjuter ut över havet och därför finns ett riksintresse som sträcker sig över en stor del av havet i norra länsdelen. Skjutfältet har varit omdiskuterat och i samband med att man började skjuta med leopardstridsvagnar ökade bullernivåerna avsevärt och medförde restriktioner på byggande i området. T ex låg Byske tätort inom bullerzonen. Vid intervjuerna gavs ett exempel på att ett nedbrunnet fritidshus inte skulle ha fått byggas upp igen på grund av bullernormerna. Efter en tid justerades nivåerna och nu finns inte samma begränsningar för bebyggelse i området. De dagar skjutningar ut-

förs sker naturligtvis en bullerpåverkan på omgivningarna och innebär också restriktioner för båtliv mm i området. Från kommunens sida skulle man gärna se att området kunde tas i anspråk för andra ändamål. Värt att notera är att riksintresset inneburit att området i övrigt är relativt oexploaterat och på så sätt bevarat en del naturvärden. I vissa plandokument finns ett skjutfält markerat i södra delen av Nordmalings kommun. Vid intervjuerna framkom dock att de inte kände till om det förekommit övningar där under senare år. Enligt notiser i lokaltidningarna förekommer övningsskjutning i detta skjutfält av företaget BAE Systems Hägglunds med verksamhet i Örnsköldsvik, men det är oklart i vilken utsträckning det berör Nordmalings kommun. I övrigt kan det finnas områden som är riksintressen för totalförsvaret men som av sekretessskäl inte redovisas i kommunernas plandokument.

Några direkta hänvisningar till militära intressen går inte att utläsa ur de österbottniska intervjuerna. Delvis hänger detta troligen samman med att Kvarkenområdet ur finländsk geopolitisk synvinkel är relativt ointressant och att det inte heller finns några betydande militära anläggningar i området. Exempelvis gör svenskspråkiga österbottniska män och kvinnor sin värnplikt i Raseborg i Nyland. Där är försvarets övningsområden av betydande kommunalt intresse, både ur synvinkeln att de kunde användas och utvecklas för andra ändamål och ur synvinkeln att försvarsanläggningar har stor kommunal betydelse bl a ur sysselsättningssynpunkt.

### **Bebyggelse längs kusten**

Kustnära bebyggelse är förstås viktig i sammanhanget på båda sidor om Kvarken. En stor del av kusten används för fritidshusbebyggelse och det finns få längre kustavsnitt utan bebyggelse. Många fritidshus längs västerbottenskusten tillkom under 50-, 60-, 70- och 80-talen och har enskilda avlopp av varierande kvalitet och skick, eller ”grader av förfall” som en av de intervjuade i tjänstemännen uttryckte det. Tendenser finns också till ökat permanentboende i traditionella fritidshusområden. Till det kommer att många har anlagt pirar och bryggor, samt muddrat. Inte sällan har sådana ingrepp skett trots strandskyddsreglerna och utan tillstånd. Skellefteå kommun inledde för ett antal år sedan en process där man undersökte kusten och dokumenterade överträdelser. Det resulterade i 100-tals ärenden och förelägganden och då hade man bara försökt att hitta sådant som skett under en tioårsperiod.

De enskilda avloppen utgör också ett problem, särskilt i de fall anläggningarna är gamla och/eller dåligt underhållna. Vid ny bebyggelse försöker kommunerna få till stånd gemensamma lösningar för avlopp och småbåtsanläggningar. I det senare fallet vill man minimera behoven av muddring.

I de österbottniska kommunerna, där fritidshus vid strand också är synnerligen vanligt, förekommer muddring allmänt vid fritidsfastigheterna. Behovet av muddring är speciellt stort i Österbotten om de fritidsbosatta vill hålla kvar havskontakten eftersom landskapet är mycket flackt och landhöjningen stor. Om muddringsmassan understiger 500 kubikmeter gäller endast en anmälningsplikt vilket betyder att ärendet passerar utan någon kommunal eller annan åtgärd. Samtidigt påverkar den totala muddringsaktiviteten såväl land som hav, i synnerhet kanske fiskproduktionen. Avloppsfrågan, som också berör ett flertal fritidsfastigheter, anses i Österbotten på det kommunala fältet "löst" i och med att det finns en klar nationell lagstiftning och planer för hur den implementeras. Samtidigt finns rapporter om att förnyelse av gamla avlopp inte sker i den takt det borde och att ett flertal system blir olagliga efter att den nationella tidsfristen löpt ut i början av 2016 och lagstiftningen börjar tillämpas också på gamla anläggningar. Beträffande det havsnära boendet, och efterfrågan på denna typ av boende, kan man också i Österbotten skönja strategin att via planering i mån av möjlighet koncentrera detta boende och därigenom också få avlopp och miljöpåverkan under kontroll, såväl tekniskt som administrativt/övervakningsmässigt.

Enligt de intervjuade tjänstemännen är efterfrågan på ny tomtmark i kustnära lägen inte särskilt omfattande i Västerbotten. Det handlar främst om enstaka nya fritidshus lite här och var. Efterfrågan är i stor utsträckning kopplad till städerna, vilket gör att trycket främst riktas mot områden relativt nära Umeå och Skellefteå. I Umeå har man haft en jämförelsevis restriktiv hållning till ny bebyggelse längs kusten, t ex har man inte pekat ut några LIS-områden i en zon närmast Umeå stad. I Robertsfors och Nordmaling är efterfrågan mindre, men här ser man trots allt att ny bebyggelse erbjuder en möjlighet att locka nya invånare till kommunen. *"Närheten till vatten är en attraktionskraft."* I LIS-planen för Umeåregionen markerar kommunerna i vilka områden man helst vill se att en eventuell fortsatt exploatering av kusten kan ske och var det kan vara lämpligt att underlätta för dispenser från strandskyddsbestäm-

melserna. I stor utsträckning handlar det om förtätning i befintliga områden och man ser gärna att ökad exploatering samtidigt innebär mer gemensamma lösningar för avlopp och pirar/småbåtsanläggningar för att på så sätt minska utsläppen från enskilda avlopp och behoven av muddring. Samma tankegångar finns i fördjupningar och detaljplaner i Skellefteå kommun, t ex i området runt Boviken. Här finns även planer på att flytta strandlinjen och på så sätt gynna campingen och havsbadet i området, men innan det görs vill man utreda vilka konsekvenser det kan få, inte minst om det är långsiktigt hållbart med avseende på vattenströmmar, uppgrundning etc.

Situationen och strategierna i Österbotten är generellt sett desamma som i Västerbotten. Sedan slutet av 1990-talet finns ett allmänt strandskydd som innebär att strandområden inte får exploateras för ny bebyggelse utan stranddelgeneralplan eller stranddetaljplan, undantaget är närmast jordbruks- eller fiskebyggnader som verkligen används för det syftet. I samband med stranddelgeneralplaneringen ”fördelas byggrätter” ofta (med hänsyn till markinnehav), vilket åtminstone i teorin kan tänkas stimulera exploatering eftersom det lyfter fram en möjlighet som tidigare varit slumrande. Österbotten ligger dock på behörigt avstånd från södra Finlands tillväxtcentra där efterfrågan på fritidshus (och pendlarbostäder) har stor påverkan på fastighetsmarknad och byggaktivitet. Allmänt taget finns i Finland i dag tvärtemot en oro att den ojämna ekonomiska utvecklingen sänker fastighetspriserna i de glest befolkade delarna av landet och förorsakar en allvarlig förskjutning i förmögenhetsmassan. Österbotten ligger dock i topp vad gäller regional BNP i Finland efter Helsingforsområdet och Åland varför man kan anta att utvecklingen förblir relativt balanserad här.

## **Rekreation och turism till havs och längs kusten**

Havsbaden är något som lyfts fram i Umeå kommuns kustplan. De ses som värdefulla tillgångar och nämns också i samtalen med de övriga västerbottenskommunerna. Även anläggningar och besöksmål för båtsport betonas i flera sammanhang. De intervjuade tjänstemännen anser över lag att de har liten kännedom om hur kusten och havet nyttjas för rekreationsändamål, men nämner båtsport (framför allt motorbåtar med tanke på att vattnet ofta är grunt, men även en del segelbåtar och havskajaker), som vanligt förekommande. I samtliga kommuner finns småbåtshamnar, vissa med



toaletter och annan service, och man nämner att dessa hamnar även används av personer som färdas längs kusten. Omfattningen verkar relativt begränsad, dock finns på flera håll planer på att gynna en sådan utveckling och göra kusten mer attraktiv för båtuturism. I intervjuerna framgår t ex att *”båtuturismen i området är underutvecklad, men det finns en potential att knyta samman besökspunkter längs kusten”*. Förutom den stora färjan till Vasa, finns även färjetrafik till Holmön och Norrbyskär. I övrigt finns företag som erbjuder utflykter med båt, men denna verksamhet är av blygsam omfattning. Förhoppningar finns i t ex Umeå att någon entreprenör ska börja köra mer regelbundna utflykter till exempelvis Snöanskärgården, som alldeles nyligen fått status som marint naturreservat.

En del av projekten inom LEADER-projektet Mare Boreale (från Skellefteå och norrut) syftar till att öka rekreation och turism längs kusten. Att kusten är populär att besöka för andra ändamål, t ex utflykter, vandring, sportfiske etc nämns, men även här har man svårt att bedöma omfattningen. Att kusten och havet är attraktiv för rekreation och turism i många avseenden är man emellertid eniga om. Anmärkningsvärt är att i intervjuerna nämns knappast något om de kulturhistoriska miljöer och lämningar som är kopplade till havet, t ex fiskelägen, fyrar och vrak. Om detta finns det dock en del annat material, bl a i kustplanerna/-inventeringarna. Boberg (1983) har t ex upprättat en detaljerad förteckning över de vrak och förlisningsplatser som finns längs den västerbottniska kusten. Även Lundmark (2006) har beskrivit historiska händelser som utspelats i havet utanför västerbottenskusten.

Situationen i Österbotten är som nämnts närmast densamma vad gäller intresse för och satsning på båtuturism och båtburna besökare. Bland annat pågår ett projekt med att muddra för och utveckla småbåtshamnsnätet och därigenom göra regionen attraktiv för denna typ av besökare. I Österbotten utgör Kvarkens världsarv (UNESCO) en mycket viktig nod i strävandena att utveckla regionen som destination och därigenom kunna locka till sig turister. Världsarvsstatusen baseras på landhöjningens geologi men den utnyttjas generellt för att lyfta fram regionens natur- (och kultur)värden. Samtidigt, bör det påpekas, startar Österbotten här från en låg nivå och regionen framstår i jämförelse med sina nordiska grannregioner som synnerligen eftersatt vad gäller destinationsutveckling och tillhörande närings- och försörjningsmöjligheter (Svels 2014). Det pågår dock också andra aktiviteter som i bred mening

syftar till att utveckla olika delar av Österbotten i en kulturekonomisk och turistisk riktning, som exempel kan nämnas Citta Slow projektet i den sydligaste kustkommunen, Kristinestad. Ett annat exempel är Närpes stads kulturmiljöinventering "Från kustby till ådal" som publicerades 2013. I den inventeras kulturmiljön och byggnadsbeståndet och ett flertal rariteter och miljöer som kan stimulera utnyttjandet av kustmiljön och locka besökare tas fram.

### **Skyddade områden och bevarandenaspekter**

Vid intervjuerna framkom att flera av de västerbottniska kommunerna, kort före intervjuernas genomförande (dvs i början på 2013), blivit kontaktade av länsstyrelsen i Västerbottens län angående utvidgat strandskydd. Strandskyddet finns till för att både värna det rika växt- och djurlivet i strandzonen och för att säkra allmänhetens tillträde till stränderna. Det finns en möjlighet att utvidga det generella strandskyddet på 100 meter till uppemot 300 meter vid behov. Länsstyrelserna runt omkring i Sverige har inlett en översyn av det utvidgade strandskyddet. I vissa fall innebär det att fler och större områden skyddas, men i andra fall kan det vara så att man kommer att minska på strandskyddet. Arbetet i Västerbottens län var i ett tidigt skede, men innefattade ändå en del förslag på ändringar. I ett par av kommunerna tyckte tjänstemännen förvisso att ändringarna var försumbara och många gånger rimliga, men antydde samtidigt att i stort sett alla förslag på fler och större skyddade områden möter på motstånd hos lokalbefolkning och kommunpolitiker. Samma sak gäller andra former av naturskydd, t ex naturreservat och Natura 2000-områden. Man tycker att det räcker och vill helst inte se fler restriktioner. De intervjuade uttrycker således en viss förståelse för ökat skydd, men bedömer att allmänhet och lokalpolitiker ofta är emot ytterligare begränsningar för exempelvis fritidshusbyggande, skogsbruk, båtsport, fiske etc.

Det finns enstaka marina reservat längs Västerbottenskusten. Nu senast inrättades Örefjärden-Snöanskärgårdens marina naturreservat som berör kommunerna Umeå och Nordmaling. Lite här och var finns naturreservat som sträcker sig ut till kusten och i vissa fall inbegrips även strandnära havsområden. Kronören i Nordmalings kommun, Holmöarna i Umeå kommun, samt Vånören och Kinnbäcksfjärden i Skellefteå kommun, liksom älvmynningsområdena i största allmänhet, nämns som

viktiga marina miljöer. Länsstyrelsen Västerbotten (2008) redovisar i ett strategidokument vilka bevarandevärden som finns längs västerbottenskusten och vilka områden man finner skyddsvärda.

Situationen på den österbottniska sidan måste – fortfarande – beskrivas som inflammerad efter att implementeringen av Natura 2000 under 2000-talet ledde till omfattande och djupa konflikter mellan miljömyndigheter och markägare/lokalbefolkning (Björkell 2008). Denna konflikt förefaller också i någon mån ha flyttats över till Kvarkens världsarv, dvs den status för området på grund av geologi och landhöjning som skapats inom UNESCOs världsarvsnätverk. Världsarvsstatusen handlar inte om traditionellt naturskydd, speciellt som den tilldelats området på geologiska grunder, men det faktum att Forststyrelsen, den instans som till stor del hade det operativa ansvaret för Natura 2000, också förvaltar världsarvet, med metoder som kritiserats för att vara top-down, gör att lokalbefolkningen känner sig hotade också av detta skyddsprojekt. Exempelvis visar en jämförande undersökning mellan Kvarken och Höga Kustens världsarv att lokalbefolkningen i Kvarken är betydligt mera kritisk till, och misstänksam visavi, världsarvsförvaltarna än lokalbefolkningen på den svenska sidan (Svels 2014). Trots det finns det, helt uppenbart, på den finländska sidan en förståelse för miljöskyddsåtgärder, liksom en tradition av privat markägarintresse gällande skydd. På samma sätt är man lyhörd inför de ekonomiska utvecklingsmöjligheter som ett välplanerat och balanserat skydd kunde innebära. Samtidigt kräver lokalbefolkningen helt uppenbart en möjlighet att få vara med och planera detta skydd och den vägen balansera de åtgärder som framför allt berör just lokalsamhällena och deras framtid.

### **Miljöstatus och miljöpåverkande verksamheter**

Många av de miljöproblem som tas upp i intervjuerna är kopplade till nuvarande och tidigare industriverksamheter, transporter (främst hamnar), samt jord- och skogsbruk. Andra aspekter som behandlades var t ex (enskilda) avlopp, kustnära bebyggelse (fritidshus och permanentboende, inkl pirar, muddring, få längre kuststräckor som är oexploaterade etc) och rekreation av olika slag. De senare har i viss mån kommenterats tidigare i texten.

I intervjuerna framkommer att miljöproblemen förknippade med industriell produktion främst beror på tidigare utsläpp och nedsmutsning orsakade av industriella processer vid anläggningar längs kusten, vid älvmyningarna och uppefter vattendragen. Många industrier har försvunnit med tiden, men i vissa fall finns giftiga ämnen fortfarande kvar i sediment och mark. På sina håll har man sanerat marken runt nedlagda industrier och hamnanläggningar, inte minst för att minska risken för läckage ut i vattnet eller för att man vill ta marken i anspråk för andra ändamål. En annan risk är att miljögifter som lagrats i bottensedimenten frigörs, t ex vid muddring.

Jord- och skogsbruk påverkar också vattenkvaliteten. Tjänstemännen i de västerbottniska kustkommunerna menar att problemen med övergödning inte är särskilt omfattande, men nämner att på vissa ställen uppstår problem. Läckage av näringsämnen från jordbruket sker främst i de områden där det finns många jordbruk, t ex Robertsfors och Skellefteå. Algblomning uppstår ibland sommartid, men även dessa problem ses som relativt begränsade och lokala. I Nordmaling nämner man vidare att skogsbruket ibland leder till att material hamnar i vattendragen och tillfälligtvis kan färga vattnet i t ex Nordmalingsfjärden. Här är det värt att nämna att länsstyrelserna, vattenmyndigheterna och kustvattenråden (inkl kommunerna) jobbar med att kartlägga och förbättra situationen vad gäller kustvattnens ekologiska och kemiska status (se t ex rapport från Vattenmyndigheten Bottenviken, 2010).

Ett större problem är den rikliga förekomsten av sura sulfatjordar, så kallad svartmocka, i Västerbottens kustland. Dessa marker bidrar till försurningsproblematiken i regionen. Enligt en del av tjänstemännen är detta ett bekymmer i planeringen, inte minst vid större infrastrukturprojekt. Det kan då innebära försvårande omständigheter vid val av sträckning och själva genomförandet.

För Österbottens del bör det nämnas att avrinning inte blev nämnd i intervjuerna, med undantag av en, trots att landskapet är ett flackt jordbrukslandskap och åtskilliga mängder av näringsämnen och material förs ut via vattendragen. Här är de mest akuta problemen dock närmast de motsatta: på grund av det flacka landskapet och stora tillrinningsområdet uppstår under vårflödet eller i samband med riklig nederbörd stor översvämningrisk och trycket vad gäller åtgärder är snarast att röja och muddra upp de åar och älvar som med tiden slammar och växer igen. Endast i en

intervju medgavs att ”*vi är inte utan skuld*” vad gäller det som händer i havet utanför den egna, omedelbara, kustzonen.

Gruvnäringen och metallindustrin på svensk sida, särskilt Rönnskärsverken i Skelleftehamn, bidrar till utsläpp av metaller och andra miljöfarliga ämnen. Området runt Skellefteälvens mynning har exponerats särskilt mycket i detta avseende, inte minst historiskt, men idag håller man koll på både utsläpp och situationen i närområdet i långt större utsträckning än tidigare, t ex med omfattande provtagning. Runt Skellefteälvens mynning finns fler problem än Rönnskär. Bland annat gäller det hamnanläggningarna, t ex den sk oljehamnen och den kommunala hamnen. Den sistnämnda behöver utvidgas för att klara behoven och muddring kommer i så fall att bli nödvändig. Fartygen som kommer till hamnarna innebär också att bottensediment virvlas upp. Det finns en rad andra gamla hamn- och industriområden som innebär problem med miljögifter. En del är sanerade och andra återstår att åtgärda. Hamnen i Holmsund är ett av dessa områden och där pågår dels sanering, dels en omdragning av järnvägen ut till hamnen. Andra hamnområden som nämns i intervjuerna är Kåge och Bureå i Skellefteå kommun, Sikeå i Robertsfors kommun, Hörnefors i Umeå kommun och avslutningsvis Rundvik i Nordmalings kommun.

För Österbottens del kan man konstatera att flera av frågorna ovan är aktuella i en kommun som Jakobstad med såväl betydande industri som hamnverksamhet. Ur intervjumaterialet framgår dock att muddring och miljöpåverkan från industrin i kommunen betraktas som enskilda frågor som behandlas var för sig när de kommer upp utan direkt koppling till en övergripande planläggning eller kommunal helhetsstrategi. Allmänt hänvisas i frågor som dessa också till lagstadgad MKB som dels är för specifik och krävande för att kunna behandlas inom ramen för normal kommunal verksamhet, dels på grund av detta på sätt och vis också lyfter ut ansvaret ur den kommunala kontexten. I relation till MKB och de frågor som faller under denna förefaller kommunens roll också bli mera den lagtolkande än den operativa i substansfrågor, d v s långtgående tolkat bekymrar man sig mera om lagligheten i åtgärder än värnandet om den lokala miljön. Problemet, ansvaret, ligger dock ingalunda bara hos kommunen utan finns uppenbart inbyggt i systemet som helhet, bl a berör det NTM-centralerna som koordinerar MKB-processer nationellt.

## **Framtida intressen i Kvarken**

När frågorna kommer in på framtidsperspektiv på nyttjandet av hav och kustområdet har de intervjuade kommunala tjänstemännen svårt att se exakt vilka dessa skulle kunna vara, vilken omfattning de kan få och hur det påverkar utvecklingen. De nya eller expanderande verksamheter som skulle kunna påverka havet är exempelvis havsbaserad vindkraft, ökad båtturism och andra former av rekreation/turism etc. I det förstnämnda fallet har dock flera av de intervjuade uttryckt sig skeptiskt och menar att det just nu inte ter sig sannolikt att havsområden i deras kommuner kommer att tas i anspråk. Högre kostnader för havsbaserad vindkraft jämfört med vindkraftsparker på land, men också tekniska utmaningar, ses som försvårande omständigheter. Värt att notera är också att de större kommunerna, Umeå och Skellefteå, i sina vindbruksplaner varit mycket restriktiva med att peka ut områden till havs och i vissa fall även kustnära lokaliseringar.

Ökad turism längs kusten framstår som önskvärt. Flera av de intervjuade menar att den idag är av begränsad omfattning, men att det skulle kunna finnas en framtida potential. Projekt som t ex Mare Boreale, som berör Skellefteå kommuns kust, jobbar t ex för att utveckla turism i området och i såväl Umeå som Nordmaling nämner man att det finns ambitioner att förbättra förutsättningarna för inte minst båtturism längs efter kusten. I Umeå lyfter man fram att en eventuell framtida bro över Kvarken skulle kunna få stora konsekvenser och bör beaktas i en framtida havsplanering. I kommunens kustplan från 2013 nämns en fast förbindelse över Kvarken, och redovisas med en rad skissartade alternativa dragningar mellan Umeå och Vasa som varit uppe till diskussion tidigare.

I Österbotten finns, som nämnts tidigare, planer på ett nät av småbåtshamnar för besökare. I främst Vasa är också det rena fritidsintresset en av de viktigaste drivkrafterna bakom det embryo till havsplanering som man där kan se. Ytterligare utgör Kvarkens världsarv en nod i strävandena att utveckla en naturturism i området. Samtidigt kan man, som nämnts, konstatera att Österbotten ligger långt efter sina nordiska grannregioner vad gäller destinationsutveckling. Dels är landskapet måhända naturgeografiskt otacksamt i det här avseendet (kontrasten till det geologiskt dramatiska Höga kusten är uppenbar). Dels finns måhända också nationellt ett

”kulturellt problem” på så sätt att de attraktivaste kustområdena traditionellt varit och är svenskspråkiga medan de huvudsakliga turistströmmarna styrs av (finsk)-kulturella kopplingar och traditioner, d v s går mot andra områden i Finland.

I samtliga kommuner ser man att kusten är värdefull för att locka till sig nya invånare som underlag för skatteintäkter, service och investeringar/byggande. Efterfrågan i Västerbotten kommer främst från städerna Umeå och Skellefteå och påverkar främst deras respektive närområden, men även grannkommuner som t ex Robertsfors och Nordmaling berörs i viss mån. I dessa kommuner önskar man i första hand inflyttning och i andra hand fritidshusbyggande. Att kunna erbjuda tomter i attraktiva lägen ser man som betydelsefullt i detta sammanhang. I Österbotten finns samma trender och ambitioner framför allt i centralorten Vasa och det närliggande Korsholm men också i kranskommuner som Malax och Vörå. Däremot förefaller man kanske inte att se samma potential i exempelvis den idylliska trästaden Kaskö i Sydösterbotten som nyligen drabbats av stora industriomställningar och medföljande arbetslöshet. Det förefaller med andra ord att finnas zoner där den här typen av dragningskraft inte betraktas som en reell möjlighet.

## Samarbeten

Inom Umeåregionen finns ett långtgående samarbete mellan kommunerna Umeå, Robertsfors, Nordmaling, Vännäs, Bjurholm och Vindelns. Det rör inte minst GIS och planering. Bland annat har man gjort en gemensam vindbruksplan och en strandskyddsplan (LIS). Umeå bidrar med mer resurser än de mindre kommunerna, men i alla tre kustkommunerna är de intervjuade tjänstemännen eniga om att detta är en bra modell samtliga kommuner. En av tjänstemännen menar att: *”Jag tycker att den är bra för alla kommuner, särskilt småkommunerna runt Umeå, för vi har egentligen inga resurser för den här typen av planering. Vi får stor hjälp av Umeås kompetens och vi kan bidra med de små kommunernas perspektiv. Det ger fördelar för alla inblandade.”* Under senare tid har även Örnsköldsviks kommun anslutit sig till samarbetet. En annan fördel är att man kan arbeta fram ett likartat synsätt och gemensamma principer, samt att man kan agera som en part gentemot t ex länsstyrelsen, vilket ses som tids- och resurseffektivt för alla parter. Man ser att detta är en samarbetsform som även skulle kunna tillämpas i ett havsplaneringssamman-

hang. I de mindre kommunerna i Västerbotten ser man det snarast som en nödvändighet. I Skellefteå har man inget formaliserat samarbete med övriga kustkommuner i Västerbotten. Istället är man mer orienterad mot kontakter norrut, t ex Piteå. Samordningen söderut sker snarast via länsstyrelsen.

Kommunerna i Västerbotten deltar också i de vattenråd som finns. Närmast berört är kustvattenrådet för södra Bottenviken, för vilket Umeå kommun har huvudansvaret. Även denna form av samarbete ses som positiv och som en grund för samordna olika aktörer runt vattenfrågorna men också för att nå ut till allmänheten. I intervjuerna framkommer samtidigt att bristfälliga resurser försvårar arbetet. Dels handlar det om brist på tid för tjänstemännen att engagera sig tillräckligt i arbetet, dels om att någon måste ha tillräckligt med tid för att ta ansvar för och jobba mer kontinuerligt med vattenrådets arbete. I några fall har man nu anställt eller arvoderat personer för att utföra den sistnämnda uppgiften och det gäller även kustvattenrådet. Särskilt i de mindre kommunerna upplever man, som tidigare nämnt, att det är svårt att få arbetstiden att räcka till för alla uppgifter. Man skulle vilja medverka i större utsträckning, men måste prioritera och hinner då inte alltid delta i alla möten som arrangeras etc. Förutom kustvattenråden finns ju även vattenråd längs de rinnande vattendragen, vilket gör att en och samma kommun kan vara berörd av två eller ännu fler vattenråd.

I Finland finns uppenbara hinder för ett interkommunalt samarbete i och med att kommunerna, på grund av många kommunala uppgifter och ett beroende av invånarnas skattemedel, står i ett konkurrensförhållande till varandra. I teorin ska en del av samarbetet skötas via Österbottens landskapsförbund, som i Finland utgör en lagstadgad kommunal samarbetsorganisation, men intervjumaterialet tyder på att den konkreta styrning och koordinering som görs genom förbundet är svag; verksamheten har snarast ad hoc drag i form av planeringsdagar och enskilda arbetsgrupper. Det förefaller också som om integreringen kommunlandskapsförbund är starkare ju mer heltäckande den kommunala planeringen är medan den är lösare om kommunen har en mer outvecklad planering vilket ter sig naturligt mot bakgrund av att planeringsarbetet skapar kontakter och interaktion mellan tjänstemän och funktionärer.

Undantag från principen om ”den suveräna kommunen” finns dock, exempelvis inom Västkustens miljöenhet samarbetar ett flertal kommuner i Österbotten inom miljö-



och tillsynsfrågor. En viktig tendens är också den tidigare nämnda att miljö- och planeringsfrågor lyfts ut ur det kommunala sammanhanget och sköts på landskapsnivå, t ex då frågorna är kommunalpolitiskt svårhanterliga som i fråga om vindkraft. Också ett slags semioffentliga regionala miljösektororganisationer som Österbottens vatten och miljö får fler och fler uppgifter inom miljöprojektering och -planering, dvs det utvecklas ett slags parallellkompetens i förhållande till kommunerna. Den stora frågan i Finland ur det här perspektivet är kanske om de planer på sammanslagningar till storkommuner som nu föreligger förverkligas eller om den relativt brokiga kommunkartan kvarstår. I det förra fallet stärks sannolikt den kommunala planeringen i alla avseenden medan den i det senare mycket väl kan delas upp i kommunala angelägenheter och de som sköts via landskapsförbundet, specialorganisationer och konsulter. En intressant iakttagelse på finländskt håll är att man från kommuners sida haft kontakt med sk samfälligheter, de kollektiv av ägare som äger de landområden som stiger upp ur havet. Här finns alltså en länk mellan det offentliga och det privata i regleringen och planeringen av kustzonen.

Samarbeten över Kvarken diskuterades också. Det är tydligt att numera är det från svenska sidan nästan bara Umeå som har kontakter med den finska sidan. Tidigare har övriga kommuner haft samarbeten och utbyten, t ex via Kvarkenrådet och vissa projekt, men idag finns näst intill inget kvar. I fallet med Skellefteå finns visst utbyte på miljösidan, t ex för att man delar likartade problem med svartmocka, men också inom ramen för projektet Flisik som bland annat involverar några mindre kustvattendrag. I och med att färjetrafiken mellan Skellefteå och Jakobstad upphörde minskade även kontakterna. På motsvarande sätt lyfter man i Umeå fram färjetrafikens roll. Dels har den inneburit långvariga kontakter, dels ligger mycket av fokus idag på att upprätthålla och stödja färjetrafiken som en grund för fortsatt utbyte på många områden. I mångt och mycket handlar det om strategiska frågor, särskilt runt transportfrågorna, men även på planerings- och miljösidan finns pågående kontakter. Exempelvis skickar man en del av planerna för kännedom till Vasa och dessutom deltar man i projekt som rör miljön runt Kvarken.

Rent allmänt är man i kommunerna positiv till samarbeten över Kvarken, men som situationen är nu är det ganska begränsat och fokuserat på relationen Umeå-Vasa, i synnerhet transportfrågan (färjetrafik, hamnar och kanske på längre sikt även en fast

förbindelse). I en av intervjuerna antyds också att initiativet ofta har kommit från finsk sida, men att man gärna deltagit när textförfrågningar om gemensamma projekt framförts: *”Finländarna är ofta drivande i de här frågorna, men vi brukar hänga på”*.

Från den österbottniska sidan framhålls Umeås GIS-kompetens. Med tanke på att motsvarande ”mottagningskompetens” finns främst i Vasa, och med tanke på samarbetsmönstren och förutsättningarna generellt i Österbotten förefaller det som den naturliga samarbetsnoden på den finländska sidan är just Vasa. Det finns nu också tecken på att Vasa-Umeå samarbetet konkret håller på att förstärkas, exempelvis via ett gemensamt hamnbolag.

## GIS-plattformen

I samtliga västerbottenskommuner finns ett intresse för GIS-plattformen. Man vill dock veta mer innan man kan uttala sig mer specifikt om nyttan med just detta verktyg. Värt att notera är att kommunerna använt sig av olika leverantörer och GIS-programvaror, men att man inom Umeåregionen numera har ett samarbete på GIS-området vilket innebär att Umeå tar huvudansvaret för GIS i alla kommuner utom Vännäs. En av de största fördelarna, som de ser det, är att ha all tillgänglig information om kust och hav samlat på ett ställe. Att det ska vara en lättanvänd plattform som allmänheten kan ta del av ses också som en stor fördel. En av de intervjuade påpekade att text VISS (Vatteninformationssystem Sverige) kräver erfarenhet för att kunna användas på ett bra sätt, samt att den inte innehåller all relevant information.

När frågorna kommer in på vilka typer av underlag som skulle vara värdefullt att ha med nämns bland annat mer detaljerade djup- och höjddata, särskilt för de områden som ligger nära stranden. Den intervjuade menar att just här vore det värdefullt med långt mer detaljerade data än de som finns tillgängligt i dagsläget. I grova drag kan man säga att det handlar om zonen inom 3-meterskurvan på sjökorten och upp till 5-meterskurvan på topografiska kartor. Argumentet är att det i stor utsträckning är dessa områden som påverkas, text vid landhöjning, klimatförändringar, exploatering, avloppsanläggningar etc, men att dagens underlag många gånger är för grovt för att vara praktiskt användbart. Istället får man förlita sig på lokalkännedom, platsbesök,

flygbilder etc. Samtidigt nämns att det är väldigt kostsamt att ta fram detaljerade djupmätningar, men hoppas att det på sikt ska bli billigare. Lokalt har man gjort försök med att skanna grunda havsområden, så tekniken finns tillgänglig redan idag, men de höga kostnaderna gör det svårt att genomföra i stor skala, t ex för hela kustlinjen.

På motsvarande sätt skulle man vilja veta mer om hur strandzonen påverkas av t ex havsströmmar, sedimentation etc. Som tidigare nämnts finns i Skellefteå ett konkret exempel vid campingen i Boviken. Här finns planer på att flytta strandlinjen för att möjliggöra en utbyggnad av campingen och havsbadet, men att man först skulle vilja utreda hur detta fungerar långsiktigt innan man fattar beslut.

Data om bottensediment och bottenvegetation är också något som efterfrågas, liksom data om vattenkvalitet (kemisk och ekologisk status). I ett par av intervjuerna nämns Umeå Marina Forskningscentrum (UMF) som en aktör som samlar in viktiga data om havsmiljön i regionen och att det är något som skulle kunna tillgängliggöras via GIS-plattformen.



## Kapitel 5. Nationell jämförelse och diskussion

### Havsplanering (eller dess frånvaro) i en tid av governance

Beträffande planeringsläget står det klart att havsplanering är en marginell, i många fall näst intill obefintlig, företeelse på kommunal nivå i såväl Finland som Sverige. Bilden av ett ”vitt fält” förstärks av att kunskapen om havsområdesplanering, och vad den kunde innebära ur ett kommunalt perspektiv, också förefaller mycket rudimentär. Det krävs i allmänhet ledande frågor för att återkalla olika signaler och information som de kommunala befattningsinnehavarna fått angående kommande bestämmelser om havsplanering. Möjligen har situationen förbättrats sedan intervjuerna gjordes, t ex har man på svensk sida genomfört möten (ex vis i Skellefteå 25 mars 2014). Det verkar icke desto mindre som att medvetenheten och beredskapen är något större i Sverige än i Finland. Detta kan möjligen bero på en mera obruten allmän planeringstradition i Sverige än i det östra grannlandet. I Finland liberaliserades planeringssystemet påtagligt under 1990-talet, i den anda av allmän liberalisering som skedde i och med de nyliberala impulserna från väst och Sovjetblockets sönderfall men också som ett led i utvecklingen mot governance och mer horisontella styrningsformer (Andersson et al. 2003). Efter detta fick den kommunala markplaneringen mera en karaktär av teknisk projektering för markutnyttjande, och i synnerhet byggande, än ett inslag i en helhetsmässig utvecklingsplanering, vilket åtminstone hade varit ambitionen i det system som rått tidigare med de regionala regionplaneförbunden som övergripande planeringsmyndighet med rätt stor detaljstyrning gentemot kommunerna och med Länsstyrelsen som den myndighet som skulle godkänna de kommunala planerna.

Å andra sidan skedde i Finland parallellt en förstärkning av natur- och miljöskyddstänkandet, främst i hängnet av EU och de ”auktoritativa” direktiv visavi nationella aktörer och intressen som medlemskapet förde med sig, främst Natura 2000 (Korhonen 2004). Naturskyddsambitionerna blev dock mer eller mindre per definition top-downbetonade och därför berörde de i liten utsträckning kommunerna, i vissa fall kom de t o m att stå i konflikt med kommunalt beslutsfattande (Klemets

2011). Den senare utvecklingen speglar det dilemma som flernivåstyrningen på speciellt miljöområdet inrymmer: det behövs överstatlig styrning och koordinering gällande problem och processer som korsar alla gränser; på samma sätt kräver problemens natur expertkunskap av olika slag. Samtidigt stöter styrning i det senmoderna samhället ofrånkomligen på motstånd om den inte beaktar de villkor som gäller på det lokala planet och involverar de aktörer som berörs av ärenden (Brechin et al. 2002).

Ett genomgående tema under intervjuerna i speciellt Finland var ”bristen på direktiv”. Detta speglar den utveckling som kort beskrivits ovan. Förändringarna i det kommunala planeringssystemet, främst från år 2000 och den då förnyade markanvändnings- och bygglagen har inneburit att ansvar och initiativ, medvetet, förts ner på kommunnivå. Dels handlar det här om den övergripande paradigmförändringen inom samhällsstyrning från government (traditionell hierarkisk styrning) till governance (samverkansstyrning mellan aktörer både vertikalt och horisontellt – t ex offentlig sektor, civilsamhälle och företag). Dels handlar det mera specifikt om en förändrad styrmedelsarsenal: en utveckling från ”käppen” (sv. piskan) mot ”moroten” och ”predikan”, d v s regleringsinstrument, ekonomiska instrument och information (Sjöblom 2014).

Den här utvecklingen har, utgående från intervjuerna, uppenbarligen inte till fullo integrerats i den kommunala, eller för den delen regionala, praxisen utan här finns fortsättningsvis en förväntan om relativt klara direktiv utgående från en hierarkisk regleringsmodell. Å andra sidan kan man också påpeka att högre instanser fortfarande håller ett grepp på så sätt att ”systemet” tenderar att stöda statliga och (statligt)regionala tolkningar om vad som är rätt (lagenligt) eller fel i kommunala och interkommunala beslut och förfaranden och att det således i praktiken hjälper till att underminera den governance-modell som man generellt sett försökt införa. I Finland manifesteras det här t ex i att domstolsbeslut tenderar att följa ELY-centralernas och Miljöministeriets tolkning i konflikter med kommuner och landskapsförbund. Teorin om flernivåstyrning, och också delar av praxisen, erkänner alltså, och försöker åtgärda, problemen med styrning och koordinering i en gränslös verklighet, men speciellt på områden som innefattar en stark kunskaps- och normstyrning verkar det utgående från exemplet ovan att finnas problem. En färsk studie av finländska

regionala utvecklingsprojekt visar också en intressant institutionell klyvning mellan, å ena sidan, den traditionella offentliga sektorn, med kommunen i centrum, som har stora svårigheter att samverka både geografiskt och sektoriellt och, å andra sidan, näringslivet och organisationerna som samverkar fördomsfritt och således fungerar enligt en nätverksbaserad governance- och samverkansmodell (Sjöblom & Andersson 2014). Man kan således spekulera i att det ännu saknas en avgörande modul i flernivåstyrningsarkitekturen för att få den att fungera på det sätt som den borde. Den offentliga sektorn på längre nivåer verkar helt enkelt inte vara mogen för det här.

## Frågeställningar som kan motivera havsplanering

Ur intervjuerna framgår tydligt att havsplaneringen generellt sett inte uppfattas som ett kommunalt planeringsbeting. Endast i undantagsfall har det funnits några ärenden som berört havet utanför en smal strandzon och havsplaneringen är inte något kommunalt uppdrag, är typiska svar i såväl Sverige som Finland; detta till trots att exempelvis översiktsplanerna i Sverige ska täcka hela kommunens område, ända ut till territorialvattengränsen. Å andra sidan framhålls att den konventionella markplaneringen tar alla resurser som finns och att det är mycket svårt att få tid eller tilläggsresurser för nya uppdrag. Beträffande frågeställningar (miljöbelastningar, nyttjandeanspråk, framtidsfrågor) som kunde motivera satsning på havsplaneringen nämns i såväl Sverige som Finland vindkraften och dess utbyggnad, kustnära eller off shore. Det finns dock allmänt en känsla av att utbygganden i kustområden eller till havs går trögt. I Sverige ses lokalisering i inlandet, i glest bebyggda eller mindre känsliga områden som ett bättre alternativ än kust- och havsmiljöer. Bortsett från de tekniska utmaningarna och ekonomiska förutsättningarna för att ha vindkraft till havs i Kvarken, finns nog även farhågor om hur landskapsbilden kan komma att påverkas av framtida vindkraftsparker i havet och vilka effekter det i sin tur kan komma att få på den lokala opinionen och attraktiviteten för t ex boende, fritidshus och rekreation i kust- och havsmiljöer.

I Finland är vindkraften sedan länge en svårhanterad NIMBY-fråga och kommunerna har uppenbara svårigheter att hantera den inom sina egna planerings- och beslutsystem. I stället har den åtminstone momentant förts upp till landskapsnivån som en ”teknisk” översiktsfråga. Vad som förefaller att behövas här är just den kom-

kommunikativa planering som generellt blivit mer och mer betonad inom planeringsteori och som kanske speciellt betonas inom diskussionen kring den ”unga” havsplaneringen (Flannery & Ó Cinnéide 2012).

Samtidigt finns, som ovan nämnts, här uppenbara brister i den institutionella arkitekturen. I Finland framhålls exempelvis markanvändnings- och bygglagen som en modell för lokalt medinflytande genom att den så starkt betonar växelverkan i planering och beslutsfattande (Pihlaja & Sandberg 2012). Möjligheter att delta är dock av begränsat värde om de inte backas upp av resurser att delta i form av tid, pengar, kunskap etc (Osti 2014) och här är bristerna i governance-arkitekturen uppenbart ännu större än ifråga om formella rättigheter. Dels krävs satsning på nya strukturer för deltagande från samhällets sida (som jämförelse kan man se på de resurser som samhället satsar på den representativa demokratin och dess institutioner); dels krävs också nya processer i civilsamhället (och företagsvärlden och den offentliga sektorn), för att skapa ny kunskap, motivation och överhuvudtaget insikt om värdet av ett nytt samhälleligt deltagande.

Ett sätt att få kommunerna mer engagerade vore att från statlig sida också stötta dem ekonomiskt, inte minst de mindre kommunerna, för att få dem att prioritera havsplanering. En intressant parallell är att när den svenska staten tyckte att planeringsprocesserna rörande vindkraftsutbyggnad gick för långsamt, tilldelade man via Boverket stöd till kommunerna för att ta fram så kallade vindbruksplaner. På kort tid upprättades vindbruksplaner i många kommuner och i dessa sammantaget utpekades långt fler lämpliga områden än det som sedan tidigare låg i statens målsättning som en planeringsram (se t ex kommande artikel av Liljenfeldt). Ett motsvarande stöd för havsplanering skulle troligen öka kommunernas engagemang till att medverka i havsplaneringen. En möjlighet vore också att främst dela ut dessa resurser till kommungränsöverskridande samarbeten för att på så sätt öka samnyttjandet av planeringsresurser.

En annan havsrelaterad frågeställning som nämns är fisket. I båda länderna är dock yrkesfisket på tillbakagång även om det fortfarande har en stor, närmast symbolisk betydelse inom politik, förvaltning och nationella ”berättelser”. Fortsättningsvis finns det också i båda länderna ett antal yrkesutövare som berörs av åtgärder eller brist på



åtgärder. Som mera intressant med tanke på framtiden, ses dock sport- och fritidsfisket. Denna typ av fiske kopplas allmänt sett ihop med turism och fritidsverksamheter och -närings, vad som i internationell litteratur brukar benämnas "New rural goods and services" (RGS) (Andersson 2007). Bland de satsningar som kunde stödja denna sektor/verksamhet nämns småbåtshamnar, farleder och överhuvudtaget ett utökat serviceutbud. Också havsnära boende kan kopplas till samma strävande att locka människor med hjälp av natur och tilldragande miljö, om det sedan gäller ur ett näringsperspektiv, för invånarnas trivsel eller för att locka nya invånare. Värt att beakta är emellertid de målkonflikter som kan finnas mellan olika intressen och grupper, inte minst mellan exploaterande och bevarande. Detta talar hursomhelst för ett behov av planering där man identifierar sådana motsättningar, gör tydliga prioriteringar och i den mån det är lämpligt också pekar ut vilka geografiska områden som lämpar sig för specifika ändamål.

Gällande befintliga problem som kunde motivera ökad satsning på havsplanering nämns muddring, som speciellt i Österbotten med ett flackt landskap och stor landhöjning är en betydande olägenhet. Också avrinning via sura jordar påtalas, speciellt på den svenska sidan. Däremot ses näringstillförsel och eutrofiering inte som överhängande problem, även om både jordbruket och bristfälliga avloppssystem i glesbygden och inom fritidsbebyggelsen bidrar till läckage. Beträffande industrier framhålls sedimenterings- och kontamineringsproblem, d v s industrierna har upphört, eller övergått till mer miljövänliga metoder, medan giftiga utsläpp lagrats i exempelvis bottensediment och utgör latent eller akuta problem beroende på vad områdena används till. Hamnar och exempelvis muddringsarbeten i anslutning till dessa är akutare problem. Här kan man på den finländska sidan möjligen konstatera en tendens till att problem kommunalt "externaliseras" genom att de underställs MKB vilken har en egen status och legitimitet i tillstånds- och beslutsprocesser och vilken inte förefaller integreras i de kommunala processerna annat än som ett laglighetsärende.

Gällande lokala och regionala motiv till havsplanering, som alltså i de intervjuade tjänstemännens ögon inte är helt uppenbara, kan man göra reflektionen att de EU-initiativ som ligger till grund för den nuvarande aktiviteten i såväl Finland som Sverige till stor del utgår från helt andra förhållanden, d v s det antropogena trycket

på havsområdena är betydligt större på de flesta håll i Europa (Brennan et al. 2014). Här kan man jämföra med exempelvis Nordsjön där den maritima koreografin, d v s hur man ska dirigera en ständigt ökande trafik i avsmalnande korridorer är ett huvudproblem (Jay 2012). Problem av motsvarande magnitud finns inte i Kvarkenområdet, även om det finländska miljöministeriets översiktsrapport om havsplanering också delvis framför ett så kallat relationellt perspektiv på planeringen (Paldanius 2013; Jay 2012). Därför kan supranationella planeringsdirektiv stöta på uppenbara implementeringssvårigheter, framför allt då de omgärdas av en allmän delegering nedåt av policy, via betoning av subsidiaritet, governance och platsbaserad politik. Med tanke både på den tunna problembilden, och resursknappheten, vilken är märkbar speciellt i de mindre kommunerna, förefaller ett samarbete och en "lokomotivroll" för de större, resursstarka, kommunerna vara den väg man bör gå för att utveckla kommunal havsplaneringen i området.

## Samarbete

I Sverige är det framför allt det interkommunala samarbetet med Umeå som central- och resurskommun som lyfts fram. Samarbetet sker bl a i framtagandet av LIS-planer och vindbruksplaner, samt inom vattenråden. Det västerbottniska samarbetsfältet är dock inte enhetligt eftersom Skellefteå orienterar sig mot norr, d v s mot kommuner i Norrbottens län och närmast samarbetar med de övriga kustkommunerna i Västerbotten via länsstyrelsen. I Finland förekommer olika former av interkommunalt och semioffentligt samarbete. Det formellt viktigaste av dessa är det samarbete som sker genom Österbottens förbund; det står dock klart att detta samarbete är ganska löst, delvis på grund av den kommunala självbestämmanderätten och planeringsmonopolet, men också på grund av förbundets ambivalenta ställning i förhållande till andra regionala och statliga organ. Ett direkt interkommunalt samarbete som berör vissa kommuner och vissa delar av miljösektorn är Västkustens miljöenhet medan det semioffentliga Österbottens vatten och miljö rf samlar både kommuner, industri och andra vattenförbrukare kring vattenskydds- och regleringsfrågor i avrinnings- och den närmaste kustzonen.

Det är uppenbart att förutsättningarna för interkommunalt, eller regionalt, samarbete delvis skiljer sig mellan Österbotten och Västerbotten. I Finland har det kom-

munala fältet i nästan 10 års tid varit i omstöpning, även om de tilltänkta reformerna gått mycket trögt. Ett mål med den senaste kommunreformen, som proklamerades 2011, är i alla fall att antalet kommuner i landet ska minskas till ca en femtedel, dvs kommunsammanslagningar av stora mått planeras eller önskas. För Österbottens del, där Vasaregionen är ett av de stadsområden som är föremål för specialåtgärder och extra stort tryck från statsmaktens sida, kan det här betyda att antalet kommuner reduceras drastiskt och att det med Vasa som centrum bildas en storkommun som omfattar större delen av det nuvarande landskapet. Då intervju- och dokumentmaterialet ger vid handen att det framför allt är i Vasa som resurserna för en kommande havsplanering kunde finnas kunde en kommunsammanslagning – utan att på något sätt i övrigt ta ställning i frågan – förbättra förutsättningarna för kommunal havsplanering i området avsevärt.

Från att det mer eller mindre varit ett mantra att Finland ska byggas upp av ”starka primärkommuner” fattade dock regeringen våren 2014 beslut om att social- och hälsovården i framtiden ska skötas genom fem stora social- och hälsovårdsområden. Det här öppnar principiellt upp för primärkommuner med mindre uppgifter, och skötsel av krävande och övergripande uppgifter genom större enheter eller olika former av interkommunalt samarbete. Den här modellen kunde eventuellt också tillämpas inom planering (inkl havsplanering) och kan – hypotetiskt – till och med ses som sannolikare än storkommunmodellen eftersom den nu aviserade social- och hälsovårdsreformen kommer att göra det svårare att motivera och genomföra kommunsammanslagningar och eftersom den också högst sannolikt kommer att följas av andra regionala förvaltningsreformer (av vilka en gällande den statliga regionförvaltningen aviserades efter social- och hälsovårdsreformen). Oberoende av vilka organisationsreformer som vidtas förefaller dock resurserna för havsplanering att finnas i de större städerna, i Vasa och i Karleby – som dock i nuvarande regionindelning inte finns inom landskapet Österbotten.

I Sverige förefaller det kommunala fältet betydligt stabilare än i Finland. Kommunsammanslagningar är inte aktuella. Detta indikerar att de nuvarande samarbetsmönstren med Umeå som främsta resurskommun är en god väg att gå för Västerbotten också i framtiden. Det största frågetecknet är kanske just Skellefteå, och länsstyrelsens roll som en integrerande faktor vad gäller den övergripande havs-

planeringen i området. Kommunerna kommer dock inte att ha huvudansvaret för havsplaneringen i Sverige utan det faller ”på statliga myndigheter under regeringen” (Prop. 2013/14:186) även om dessa verkar i nära samråd med kommuner. En mer diffus ställning i sammanhanget har Region Västerbotten, vars uppgifter bland annat innefattar regional utveckling, länsövergripande infrastrukturfrågor etc. I arbetet med ”blå tillväxt” är det därför viktigt att även Region Västerbotten involveras.

Också vad gäller samarbete över Kvarken förefaller det naturligtast ske via de stora städerna Umeå och Vasa som på var sin sida har de resurser som krävs för olika typer av havsrelaterad planering. Exempelvis i Vasa framhåller man den GIS-kapacitet som finns i Umeå och som kunde utnyttjas med tanke på hela regionen. Samarbetet över Kvarken förefaller dock beroende av ”konkreta länkar” av den typ som färjetrafiken mellan Vasa och Umeå, speciellt tidigare, utgjort. När dessa länkar inte fungerar, eller tappar sin betydelse, lider relationerna helt uppenbart också överlag, vilket bl a manifesteras i att de svensk-finska kontakterna är mycket få med undantag för de mellan Umeå och Vasa. Kontakterna förefaller enligt materialet också något asymmetriska på det sättet att det i regel är den finländska sidan som tar initiativ och den svenska som responderar på dessa. Att notera är att de kontaktfora som trots allt finns, Kvarkenrådet, Botnia-Atlantica programmet, världsarvssamarbetet etc inte lyfts fram mera i intervjuerna. Tydligt är kanalerna och nivåerna inte aktiva eller integrerade på ett sådant sätt att de skulle framstå som verkliga länkar och samarbetsfora för kommunala och regionala befattningsinnehavare. Detta i sin tur leder till frågan om existerande samarbetsfora borde aktiveras och utnyttjas för nya utmaningar och uppgifter såsom havsplanering.

## Flernivåstyrning

Den här frågan kan kopplas till problemen med havsplanering överhuvudtaget, som de uppfattas i denna rapport. Haven är generellt utsatta för ett (stort) tryck, i fråga om miljöförändringar, konkurrens om marina resurser (i vattnet, på botten och under botten) samt konkurrens om ”utrymme”. Då haven i princip är gemensamma krävs ett stort mått av internationell koordinering och styrning för att komma tillrätta med problemen. Åtgärderna är dels beroende av stora specialistkunskaper inom t ex biologi, toxikologi och GIS, dels är de (som de flesta ”wicked problems” i det sen-

moderna samhället) också beroende lokal kunskap, lekmanakunskap och tyst kunskap. Här finns ett problem på så sätt att maktförhållandet mellan de olika typerna av kunskap är ojämnt och på grund av att specialistkunskap lätt leder till ett auktoritativt, top-downbetonat förhållningssätt (i stort sett oberoende av enskilda aktörers synsätt). Det här förhållandet motverkar enligt vårt sätt att se, tillsammans med traditionella hierarkiska strukturer, en flernivåstyrning på det sätt som den i den bästa av världar är avsedd att fungera.

Som vi har sett i denna rapport finns det dock mycket lite av konflikt inbyggd i flernivåstyrningen kring just havsplanering; i den mån den finns sipprar den in från andra, näraliggande, processer som Natura 2000 och utgör närmast ett potentiellt hot. Problemen på den lokala och regionala nivån relaterar sig i stället till brist på kunskap, brist på resurser och brist på motiv. Ur det perspektivet är kreativa samarbeten väldigt viktiga eftersom speciellt de små kommunerna är för små för att kunna mobilisera sig kring delvis imaginära scenarion och behov. Det behövs större områden som hela Västerbotten och hela Österbotten. Även där tenderar man dock, åtminstone i Österbotten, att bli för små och ensamma och samarbetet över Kvarken behövs både för att skapa kritisk massa och fruktbar mix av erfarenheter och synpunkter. Rent konkret kan man föreslå att de institutioner som på något sätt tangerar havsplanering används för att driva frågan vidare på bred front.

Det behövs dock också konkreta ”krokar” att haka upp processen på. Den viktigaste av dessa är ”sakkroken”: det behövs lokala och regionala motiv för att utveckla havsplaneringen. Här kan man kanske framför allt peka på de sociala intressena, kopplade till havsnära boende, fritid och naturaktiviteter. Industri och traditionellt näringsliv kommer tillrätta även med ett betydligt mera nedsmutsat Kvarken men för medborgarna är varje försämring en stor förlust. En rekommendation kunde vara att regionernas föreningar på bred front engagerar sig för havet, och rent konkret för havsplanering. Den vägen kan man också bilda opinion och sätta ”tryck” på kommuner och andra offentliga organ.

Den andra kroken är ”teknikkroken”. Denna berör mera experter och förvaltare än allmänhet men är den struktur som behövs för att sätta havsplanering i system. SeaGIS GIS-plattform är ett konkret fundament för att skapa ett havsplanerings-

system. Dels måste den emellertid delas mellan institutioner och administrativa enheter som ett nav i ett partnerskap och en på detta baserad planeringsverksamhet. Dels, och det är förmodligen på sikt det viktigaste, måste den göras användarvänlig också för allmänheten och den vägen hjälpa till att skapa kunskap om, och engagemang för havsmiljön i Kvarken. Enligt vår analys är det framför allt på den lokala nivån som moduler verkar saknas vad gäller att få igång en verkligt fungerande flernivåstyrning i frågor som havsplanering och här måste man utgå från att den lokala opinionen trots allt är det viktigaste.

## Kapitel 6. Sammanfattning

Haven står inför stora utmaningar såsom miljöproblem och ökade anspråk från olika verksamheter. Som en följd av EUs marina direktiv håller Sverige och Finland på med att utveckla en statlig havsplanering för sina respektive havsområden. I båda länderna finns samtidigt en tradition av långtgående lokalt självbestämmande och planeringslagstiftning som gör kommunerna till viktiga aktörer avseende fysisk planering. Frågan är därför hur man på lokal och regional nivå ställer sig till en framtida havsplanering och vilka förutsättningar man har att medverka i denna process. Föreliggande rapport har fokus på havsområdet Kvarken mellan Österbotten i Finland och Västerbotten i Sverige. Studien baseras i huvudsak på intervjuer med planerare och miljötjänstemän i kustkommunerna i Österbotten och Västerbotten, samt genomgång av de plandokument som berör kust och hav i respektive område.

Av intervjuerna med planerare och miljötjänstemän i kommunerna runt Kvarken framgår att havsplanering, åtminstone vid intervjutillfället, var ett tämligen okänt fenomen. Över lag verkar man på miljösidan mer bekant med EUs marina direktiv och de statliga ambitionerna än på plansidan, men generellt förhåller sig kommunerna avvaktande till havsplanering. Det allmänna intrycket är att man inväntar mer information om statens ambitioner och tydligare direktiv uppifrån. Den fysiska planering som bedrivits hittills berör främst de riktigt kustnära områdena och man har i flertalet kommuner inte sett något behov av att planera för områden längre ut från kusten. I vissa kommuner anser man t o m att fysisk planering ute på öppet hav inte är en kommunal angelägenhet överhuvudtaget. I den mån man ändå redovisat anspråk ute till havs har det främst rört sjöfart, yrkesfiske, naturskydd och i vissa fall militär verksamhet. Detta speglar också i hög grad de verksamheter och anspråk som redan finns idag. En av få "framtidfrågor" som aktualiserat fysisk planering ute på öppet hav är de senare årens intresse för utbyggnad av vindkraft. Vid sidan av det nämns i intervjuerna en framtida fast förbindelse mellan Umeå och Vasa, men också förhoppningar om mer turism/rekreation, inte minst båtsport av olika slag.

Utöver dessa faktorer behandlas även den miljöpåverkan som sker från tidigare och nuvarande verksamheter på land, t ex utsläpp från industrier. Sjöfart och hamnar,

medför också risker och miljöpåverkan, t ex muddring. Den omfattande fritidshusbebyggelsen längs kusten och tendenserna till ökat permanentboende är något som uppmärksammas som både positivt och negativt i intervjuerna. Det ses som en konkurrensfördel att kunna erbjuda attraktiva boende- och rekreationsmiljöer, samtidigt som det i sig också kan innebära ökad miljöpåverkan i form av färre orörda kuststräckor, problem med undermåliga avloppslösningar och muddring för att behålla ”havskontakt” i landskap präglat av landhöjning och sedimentation.

Bevarandenaspekter, i synnerhet naturskydd, omnämns också i intervjuerna. Även här finns en viss ambivalens. Å ena sidan visar tjänstemännen stor förståelse för utökat naturskydd, å andra sidan anser man att det ofta möter på lokalt motstånd t ex på grund av en farhåga att det ska medföra inskränkningar i möjligheterna att nyttja områdena. I vissa fall har man riktat kritik mot hur processerna genomförts. I Finland har processerna runt Natura 2000 orsakat en hel del konflikter och i Sverige handlar det om ifrågasättande av strandskyddsbestämmelser och inrättande av nya naturreservat. I mångt och mycket tycker man på den lokala nivån att det varit för mycket ”top-down” i hur frågorna hanterats.

Ytterligare en faktor som kan bidra till den avvaktande hållningen på lokal och regional nivå är att trycket på Kvarken inte upplevs som lika omfattande som på många andra håll runt Östersjön och i övriga delar av Europa. När inte miljöproblemen uppfattas som lika akuta och konflikterna mellan olika anspråk är jämförelsevis små, ter sig inte heller en havsplanering för Kvarken som lika brådskande. Inte minst i de mindre kommunerna ser man att det finns mer angelägna planeringsuppgifter på land och då prioriterar man dessa istället.

Förutsättningarna för att medverka i en kommande havsplanering är generellt sett bättre i de större kommunerna än i de mindre. Umeå och Skellefteå på den svenska sidan har mer aktuella och mer omfattande planeringsunderlag, samt en stab av planerare och miljötjänstemän som vida överstiger den i de mindre kommunerna där enskilda tjänstemän ofta har att hantera vitt skilda ansvarsområden och har svårt att få tiden att räcka till för nya verksamheter, som t ex havsplanering. I viss mån försöker man hantera det genom ett samarbete mellan kommunerna i Umeåregionen, t ex har man gemensamt tagit fram en vindbruksplan och håller på att etablera ett



GIS-samarbete. Situationen med stora skillnader mellan stads- och landsbygds-kommuner är liknande i Finland, men här tillkommer även att många planeringsrelaterade uppgifter flyttats över på konsulter. Planeringen delas också i högre utsträckning mellan olika lokala och regionala organ, t ex görs landskapsplaner inom ramen för Österbottens regionförbund. Till det kommer pågående och eventuella framtida förändringar i kommunstrukturen och omfördelning av ansvarsområden mellan olika lokala och regionala organ. Situationen är dock även på finsk sida något bättre i de större städerna, främst Vasa. Karleby i mellersta Österbotten, med en påtaglig ”projekttradition”, har sannolikt också bättre förutsättningar att engagera sig i en kommande havsplanering.

En central fråga är hur man från statligt håll skulle kunna öka engagemanget och medverkan av lokala och regionala aktörer i en kommande havsplanering. Åtminstone på kommunal nivå förväntar man sig mer information och tydligare direktiv. Ett annat sätt att öka engagemanget vore att fördela ekonomiska resurser för att komma igång. En intressant parallell i Sverige var att man från statens sida under en tid ekonomiskt stöttade de kommuner som var intresserade av att ta fram vindbruksplaner, vilket gav tydlig effekt. Inte sällan togs dessa planer fram i form av samarbeten mellan kommuner. Så skedde t ex i Umeåregionen. Stimulansåtgärder från den svenska respektive finska statens sida skulle också kunna kopplas till att medverkan sker i form av samarbeten över kommungränserna. Samtidigt förefaller det angeläget att man identifierar en eller flera sakfrågor att jobba med. Det finns ett behov av att konkretisera vad en framtida havsplanering skulle kunna innebära och vilken betydelse det skulle kunna få lokalt och regionalt. I brist på det finns en stor risk för att havsplanering hamnar långt ner på agendan hos såväl politiker och tjänstemän på lokal och regional nivå, som lokalbefolkning och andra aktörer.

I intervjuerna framkommer att man ser turism och rekreation kopplat till kust och hav som betydelsefullt och att man gärna önskar att dessa användningsområden växer och kan bidra till utveckling i området. Samtidigt kan man konstatera att - med undantag för den omfattande fritidshusbebyggelsen runt Kvarken - man i kommunerna har bristfällig kännedom om vilka områden som nyttjas och i vilken omfattning. Framtidsplanerna är många gånger diffusa, icke desto mindre ser man i kommunerna uppenbarligen en potential i havsrelaterad turism och rekreation. Här finns ett

behov av mer kartläggning och analyser av möjligheterna för en sådan utveckling, vilket i sin tur också skulle kunna utgöra ett motiv till och underlag för en planering av Kvarkens kust- och havsmiljöer. Att ambitionerna delas av många kommuner kan underlätta ett samarbete över kommungränserna och potentiellt också över Kvarken, inte minst när det rör sig om båtutrustning. Just rekreationsfrågorna förefaller också erbjuda en möjlighet att engagera lokalbefolkningen och lokala föreningar (t ex båtklubbar, naturorganisationer, friluftsföreningar, samfälligheter etc) runt frågor som rör havsplanering.

Ett ökat lokalt engagemang skulle ge havsplaneringen mer förankring och legitimitet, samtidigt som lokalbefolkning och engagerade personer säkerligen också skulle kunna bidra med lokalkännedom. Därigenom kan man möjligen även motverka de tendenser till "top-down" som i den internationella vetenskapliga litteraturen lyfts fram som en risk med havsplanering. En annan central fråga i området är förstås förbindelserna över Kvarken, för närvarande med fokus på färjan mellan Umeå och Vasa, men på sikt finns även förhoppningar om en fast förbindelse mellan städerna. Dessa frågor kan vidare kopplas till ambitionerna med "blå tillväxt".

Avslutningsvis är det värt att notera att det i dagsläget finns ganska lite samarbete över Kvarken när det gäller planerings- och miljöfrågor, i alla fall sett utifrån kommunernas horisont. Havsplanering skulle emellertid kunna utgöra ett motiv för att stärka ett sådant samarbete. Detta har ju också varit ett underliggande mål med SeaGIS-projektet. Denna delstudie innefattar inget konkret förslag på hur det skulle kunna ske, men i intervjuerna framkommer att man gärna skulle se mer av den typen av samarbeten i framtiden. Det finns sedan tidigare en rad samarbeten och utbyten, t ex via Kvarkenrådet, BotniaAtlantica-programmet och mer bilaterala kontakter mellan främst Umeå och Vasa, vilka man skulle kunna bygga vidare på även när det gäller en framtida havsplanering i området. I ett sådant sammanhang kan det GIS-verktyg som utvecklas inom SeaGIS fungera som ett stöd för ett fortsatt och utvidgat samarbete.

## Källförteckning

Andersson, Kjell (2007) *New rural goods and services - the foundation of the new countryside?* SSKH Skrifter 24. Swedish School of Social Science, University of Helsinki.

Andersson, Kjell & Lehtola, Minna (2011) Regulating the new equine industry in Finland. Wicked problems, governance models and gendered power structures. *Sociologia Ruralis*, 51(4) 387–403.

Andersson, Kjell, Eklund, Erland & Lehtola, Minna (2003) *Rural-urban context in Finland: Åboland; The Helsinki region*. Project Report D2, QLRT-2001-01696-RURBAN, Helsinki.

Andersson, Kjell, Sjöblom, Stefan, Marsden, Terry & Skerratt, Sarah (2012) Conclusion: Progressing from governance challenges to approaching ‘must hit’ spatial policy targets. Sjöblom, Stefan, Andersson, Kjell, Marsden, Terry & Skerratt, Sarah (eds) *Short-termism and sustainability: Changing time frames in spatial policy interventions*. Ashgate, Farnham, 301-319.

Ankre, Rosmarie (2007) *Understanding the visitor – a prerequisite for coastal zone planning*. Licentiate dissertation series 2007:09. Department of spatial planning, Blekinge Institute of Technology, Karlskrona.

Backer, Hermanni (2011) Transboundary maritime spatial planning: a Baltic Sea perspective. *Journal of Coastal Conservation*, 15(2) 279-289.

Björkell, Susanna (2008) Resistance to top-down conservation policy and the search for new participatory models. Keulartz, Jozef & Leistra, Gilbert (eds) *Legitimacy in european nature conservation policy: Case studies in multilevel governance*. Springer, 109-126.

Boberg, Kurt & Öhman, Alf (1983) *Vrak och sjöolyckor vid Västerbottens kust*. Acta Bothniensis occidentalis. Västerbottens läns hembygdsförening, Umeå.

Bonns, Betil (2001) *Kvarkens historia*. Länsstyrelsen i Västerbottens län, Umeå.

Brechin, Steven, Wilshusen, Peter, Fortwangler, Crystal & West, Patrick (2002) Beyond the square wheel: Toward a more comprehensive understanding of biodiversity conservation as social and political process. *Society & Natural Resources*, 15(1) 41-64.

- Brennan, Jonathon, Fitzsimmons, Clare, Gray, Tim & Raggatt, Laura (2014) EU marine strategy framework directive (MSFD) and marine spatial planning (MSP): Which is the more dominant and practicable contributor to maritime policy in the UK? *Marine Policy*, 43(2014) 359-366.
- Douvere, Fanny & Ehler, Charles N. (2009) Review: New perspectives on sea use management: Initial findings from European experience with marine spatial planning. *Journal of Environmental Management*, 90(1) 77-88.
- Duck, Robert W. (2012) Marine spatial planning: Managing a dynamic environment. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 14(1) 67-79.
- Engström, Carl-Johan & Cars, Göran (2013) Planning in a new reality – New conditions, demands, and discourses. Lundström, Mats Johan, Fredriksson, Charlotta & Witzell, Jacob (eds) *Planning and sustainable urban development in Sweden*. Föreningen för samhällsplanering, Stockholm, 11-21
- Europeiska kommissionen (2012) *Blå tillväxt: möjligheter till hållbar tillväxt inom havs- och sjöfartssektorn*. Meddelande från kommissionen 13.9.2012. Bryssel.
- Flannery, Wesley & Ó Cinnéide, Micheál (2008) Marine spatial planning from the perspective of a small seaside community in Ireland. *Marine Policy*, 32(6) 980-987.
- Flannery, Wesley & Ó Cinnéide, Micheál (2012) Deriving lessons relating to marine spatial planning from Canada's eastern scotian shelf integrated management initiative. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 14(1) 97-117.
- Forsberg, Gunnel (2005)(ed) *Planeringens utmaningar och tillämpningar*. Uppsala Publishing House, Uppsala.
- Friedman, John & Weaver, Clyde (1979) *Territory and function. The evolution of regional planning*. Edward Arnold, London.
- Havs- och vattenmyndigheten (2014) *Havsplanering – Nuläge 2014. Statlig planering i territorialhav och ekonomisk zon*. Preliminär rapport mars 2014. Göteborg.
- Herala, Nina (2013) *Hållbar havsutveckling*. Publikationer från Vasa universitet: Rapporter 184. Vasa Universitet, Vasa.
- Hermelin, Brita (2005) Samhällsplaneringen och dess praktik i förändring. Forsberg, Gunnel (2005) (ed) *Planeringens utmaningar och tillämpningar*. Uppsala Publishing House, Uppsala, 306-316.

- Jansson, Bruno & Müller, Dieter K. (2003) *Fritidsboende i Kvarken*. Kvarkenrådet, Umeå.
- Jay, Stephen (2010) Built at sea: Marine management and the construction of marine spatial planning. *Town Planning Review*, 81(2) 173-191.
- Jay, Stephen (2012) Marine space: Manoeuvring towards a relational understanding. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 14(1) 81-96.
- Jay, Stephen, Ellis, Geraint & Kidd, Sue (2012a) Marine spatial planning: A new frontier? *Journal of Environmental Policy & Planning*. 14(1) 1-5.
- Jay, Stephen, Klenke, Thomas, Ahlhorn, Frank & Ritchie, Heather (2012b) Early european experience in marine spatial planning: Planning the German exclusive economic zone. *European Planning Studies*, 20(12) 2013-2031.
- Kidd, Sue & Ellis, Geraint (2012) From the land to sea and back again? Using terrestrial planning to understand the process of marine spatial planning. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 14(1) 49-66.
- Klemets, Ville (2011) Natura 2000 – Långviken som tröskelfråga. Andersson, Kjell & Brandt, Nora (red) *En bondepraktika för det senmoderna. Texter tillägnade Erland Eklund*. Åbo Akademis förlag, Åbo, 151-172.
- Larsson, Anita & Jalakas, Anne (2008) *Jämställdhet nästa! Samhällsplanering ur ett jämställdhetsperspektiv*. SNS Förlag, Stockholm.
- Lundmark, Tommy (2006) *På botten av viken: berättelser om norrlandskustens dramatiska 1900-tal*. Tol Förlag, Skellefteå.
- Lundström, Mats Johan (2010) *Planering och hållbar bebyggelseutveckling i ett energi- och klimatperspektiv*. Licentiatuppsats. Institutionen för samhällsplanering och miljö, KTH, Stockholm.
- Länsstyrelsen Västerbotten (2008) *Strategi för skydd av havs- och kustmiljöer i Västerbottens län*. Länsstyrelsen Västerbotten, Umeå.
- Koivurova, Timo (2012) Integrated maritime policy of the European Union: Challenges, successes, and lessons to learn. *Coastal Management*, 40(2) 161-171.
- Korhonen, Veronica (2004) *Konflikten kring implementeringen av Natura 2000 i Finland – en konflikt mellan olika kunskapssystem samt mötesplatsernas betydelse vid skapandet av tillit*. SSKH Reports and Discussion Papers 3/2004. Helsingfors.

Marks, Gary (1992) Structural policy in the European Community. Sbragia, Alberta (ed) *Europolitics. institutions and policymaking in the 'new' European Community*. Brookings Inst., Washington, D.C., 191-225.

*Markägarens handbok* (2006, ny upplaga 2014) Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC r.f. Helsingfors.

Miljödepartementet (2014) *Hushållning med havsområden*. Proposition 2013/14:186. Stockholm.

Morf, Andrea (2006) *Participation and planning in the management of coastal resource conflicts: Case studies in west Swedish municipalities*. Doktorsavhandling. Avdelningen för humanekologi, Institutionen för globala studier, Göteborgs universitet, Göteborg.

Osti, Giorgio (2014) *LEADER LAGs: Neocorporatist local regimes or examples of economic democracy?* Unpublished manuscript.

Ounanian, K., Delaney, A., Raakjær, J. & Ramirez-Monsalve, P. (2011) On unequal footing: Stake-holder perspectives on the marine strategy framework directive as a mechanism of the ecosystem-based approach to marine management. *Marine Policy*, 36(3) 658-666.

Nyström, Jan & Tonell, Lennart (2012) *Planeringens grunder. En översikt*. 3:e upplagan. Studentlitteratur, Lund.

Paldanius, Jari (2013) Merialueiden suunnittelu Suomessa. Nykytilanne ja kehittämishaasteita. Ympäristöministeriön raportteja 29/2013, Helsinki. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/40891> (24.6.2014)

Pihlaja, Ritva & Sandberg, Siv (2012) Alueellista demokratiaa. Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa. Valtionvarainministeriön julkaisuja 27/2012, Helsingfors.

Pomeroy, Robert & Douvere, Fanny (2008) The engagement of stakeholders in the marine spatial planning process. *Marine Policy*, 32(5) 816-822.

Salmi, Pekka (2009) Rural-urban relations in livelihoods, governance and use of natural resources – considerations of fisheries in the Finnish Archipelago Sea Region. (eds. Andersson, Kjell, Eklund, Eklund, Lehtola, Minna & Salmi, Pekka (eds) *Beyond the rural-urban divide: cross-continental perspectives on the differentiated countryside and its regulation*. Emerald, London, 171–189.

Schaefer, Nicole & Barale, Vittorio (2011) Maritime spatial planning: opportunities & challenges in the framework of the EU integrated maritime policy. *Journal of Coastal Conservation*, 15(2) 237-245.

Sjöblom, Stefan & Andersson, Kjell (2014) *Rural-urban relationships in a projectified governance context*. ECPR paper Salamanca 2014.

Smith, Hance D., Maes, Frank, Stojanovic, Tim A. & Ballinger, Rhoda C. (2011) The integration of land and marine spatial planning. *Journal of Coastal Conservation*, 15(2): 291-303.

SOU 2010:91 *Planering på djupet – fysisk planering av havet*. Betänkande av Havsplaneutredningen. Miljödepartementet, Stockholm.

Svels, Kristina (2014) *World Heritage, tourism and community involvement: a comparative study of the High Coast (Sweden) and Kvarken Archipelago (Finland)*. Unpublished manuscript.

Thune Hedström, Reigun & Lundström, Mats Johan (2013) Swedish land-use planning legislation. Lundström, Mats Johan, Fredriksson, Charlotta & Witzell, Jacob (eds) *Planning and sustainable urban development in Sweden*. Föreningen för samhällsplanering, Stockholm, 69-82.

Tonell, Lennart (2005) *Verkligheten bakom modellen*. Forsberg, Gunnel (red) *Planeringens utmaningar och tillämpningar*. Uppsala Publishing House, Uppsala, 317-335.

Vattenmyndigheten Bottenviken (2010a) *Bottenvikens kust och skärgård. Beskrivning av kustområdena i Bottenvikens vattendistrikt*. Vattenmyndigheten Bottenviken, Länsstyrelsen Norrbotten.

Vattenmyndigheten Bottenviken (2010b) *Underlag till åtgärdsprogram. Kustvattenråd Söder – VRO13 2009-2015*. Vattenmyndigheten Bottenviken, Länsstyrelsen Norrbotten.

## Bilaga 1: Plandokument som rör kust och hav i Västerbottens län

Titel	Typ av dokument	Datum/År	Sidor av relevans
Översiktsplan för Nordmaling kommun 2009 samrådshandling	Översiktsplan (samrådshandling, ej antagen)	2009	4,8,13-16,18,19,21,23
Nordmalings kust Inventering av planförutsättningar	Kustinventering som kunskapsunderlag	2008-02-11	10-11, 16, 18-20, 22 s. 26- 54 Bilaga 1 Kärnområden för naturvård och friluftsliv
Planprogram Järnasklubb - Program för kompletterande bebyggelse	Fördjupad översiktsplan	2008-12	3, 6, 8-12, 15,-16, 18
Robertsfors översiktsplan 1990	Översiktsplan	1991-02-14	9,13,27,62,63,65
Kustinventering Robertsfors kommun	Kustinventering/Rapport	2008-03-31	5,6,8-10,12,14-19, s.20 ff. Resultat av inventering
Översiktsplan för Skellefteå kommun	Översiktsplan	1991-11-21	42,54,79,92-97,109,121, 132,133
Fördjupning av översiktsplanen för Skellefteå kommun - Kusten	Fördjupad översiktsplan	2010-06-24	1(4),14-20,22-26,29-30,35-38,40,42,45,47, 53-54,56,59, 62,64-96
Fördjupning av översiktsplanen för Skellefteå kommun – östra delen av Skelleftehamn	Fördjupad översiktsplan	2011-09-20	6,10,11,13,17,18,20,47
Program LIS-områden. Tematiskt tillägg till översiktsplanen Skellefteå	Tematiskt tillägg/Program	2012-06-19	9,12,15 + Bilaga 2 och Leader projekt; Mare Boreale feb. 2013
Öpl 98 för en hållbar utveckling. Översiktsplan Umeå kommun	Översiktsplan	1998-05-25	15,82,83-86,92,97, 130-136,139,144-148,150-151,156,157
Översiktsplan Umeå kommun – Fördjupning för kusten med miljökonsekvensbeskrivning	Fördjupad översiktsplan – utställningshandling	2012-12 (sedan antagen 2013-06-17)	15-25,27,29,35,36,39-41,98,100,109,110
Vindkraft i Umeåregionen	Tematiskt tillägg	2010	3,11,15,25,27,32-35, 43-47,50,76, 78-79, 82-85,
Strandskydd i Umeåregionen	Tematiskt tillägg – utställningshandl.	2012-08 (sedan antagen 2013)	16,20,37,43,52-53, 60,61,89
Detaljplan för del av fastigheten Holmsund 2:65 m. fl. (utbyggnd av järnväg och europaväg vid Umeå uthamn)	Detaljplan	2011-10-26 (enl. Umeå kommuns hemsida)	Kartor
Umeå hamn, Ny sträckning väg E12 och järnväg Umeå kommun, Västerbottens län	Miljökonsekvensbeskrivning - Arbetsplan	2011-06	11,12,14-16,21,34,35,42



## Bilaga 2: Planeringsläge i Österbotten, 2011.

### Delgeneralplaneringens läge 2011

Kaavoituksen seurannan tilasto 2011 (källa: Hertta databasen, ympäristö.fi)

kommun	Antalet godkända delgeneralplaner *	De godkända delgeneralplanernas arealer (hektar) *	% av arealen
Jakobstad	0	0	0
Kaskö	0	0	0
Korsholm	5	142647,64	44,8
Korsnäs	3	126918,34	88,8
Kristinestad	7	24661,98	14,7
Kronoby	5	7087,50	9,4
Larsmo	14	24228,96	28,3
Malax	5	80613,91	41,5
Nykarleby	1	38299,03	22,8
Närpes	5	27788,68	11,9
Pedersöre	23	13772,32	16,7
Vasa	6	41313,28	71,7
Vörå	1	257,52	0,2
<b>Kokkola</b>	<b>11</b>	<b>15768,87</b>	<b>5,8</b>

\* Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan hyväksyttyjen sekä rakennuslain vahvistettujen osayleiskaavojen määrä /pinta-ala yhteensä.

Ei sisällä ennen seurantavuoden loppua täysin kumoutuneita kaavoja (esim. kaavamuutoksen hyväksymisellä).

Ei sisällä kuntien yhteisiä yleiskaavoja.

Ei sisällä vanhan rakennuslain kunnan hyväksymiä yleiskaavoja (vahvistamattomat).

### Stranddetaljplaneringen läge 2011

Nationellt medeltal: 20% av strandlinjen omfattas av planläggning

kommun	Antalet godkända strand -detaljplaner
Jakobstad	
Kaskö	
Korsholm	2
Korsnäs	
Kristinestad	
Kronoby	
Larsmo	1
Malax	
Nykarleby	
Närpes	3
Pedersöre	
Vasa	
Vörå	
Kokkola	