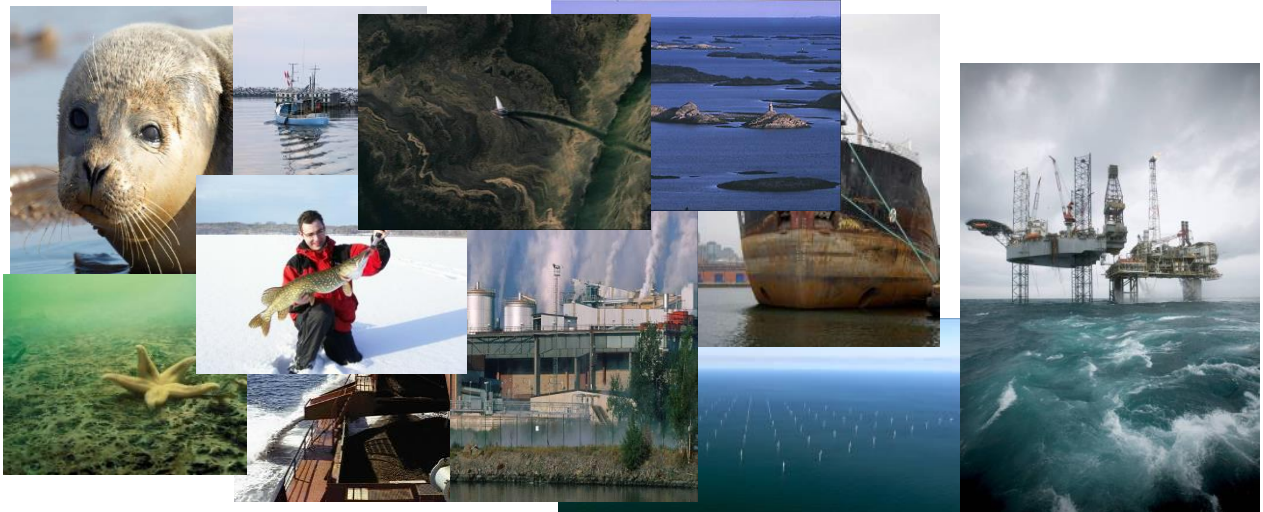




Miljøministeriet
Naturstyrelsen



Rapport fra Havplangruppen samt Havplan-opfølgningsgruppens supplerende overvejelser

25. april 2013

Indhold:

Havplangruppens indstillinger	3
Havplan-opfølgingsgruppens indstillinger	3
Sammenfatning	3
1. Indledning – baggrunden for Havplangruppen	7
2. Hvad er planlægning?	9
3. Muligheder og begrænsninger for maritim fysisk planlægning	11
3.1. Havretskonventionen – den overordnede globale ramme	11
3.2. EU-retten – en del af den nationale ret	13
3.3. Andre konventioner – supplerer på udvalgte områder	14
3.4. Konklusion – få, men vigtige begrænsninger for maritim planlægning	14
4. Dansk maritim planlægning og forvaltning	16
4.1. Havet tilhører ikke nogen	16
4.2. Havplangruppens analysegrundlag	16
4.3. Først til mølle ...	17
4.4. Sektorerne planlægger for sig selv	17
4.5. Areal konkurrence – forebyggelse og løsning	18
4.6. Samarbejde og koordination med nabolandene	18
4.7. Sammenhængen mellem land og vand – integreret kystzoneforvaltning	19
4.8. Konklusion – rum til forbedring	19
5. Maritim fysisk planlægning i Danmarks nabolande	21
5.1. Sverige – nyt, lovreguleret maritimt plansystem på vej	21
5.2. Norge – strategiske interesser og stærke politiske signaler	23
5.3. Tyskland – forbundsstat med delte kompetencer	24
5.4. Vurdering af nabolandenes erfaringer	25
6. Internationalt samarbejde	28
6.1. Maritim fysisk planlægning – del af EU's integrerede maritime politik	28
6.2. ICZM – har vi et problem?	29
6.3. Konklusion – maritim fysisk planlægning er kommet for at blive	29
7. Hvad skal vi med planlægning – på havet?	30
8. Planlægningens datagrundlag	32
8.1. Behov for sammenstilling af geodata på tværs	32
8.2. Konklusion – grundlaget for en effektiv maritim forvaltning er MSDI	32
9. Forslag til fornyelser	33
9.1. Justeringsmodellen – effektivisering af det vi har	33
9.2. Vejledningsmodellen – fordele skaber motivation	35
9.3. Lovmodellen – faste aftaler og politisk forankring	36
10. Bidrag til bedømmelse af forslagenes konsekvenser	39
10.1. Administrative konsekvenser	39
10.2. Samfundsøkonomiske konsekvenser	39
10.3. Kommissionens kommende konsekvensbedømmelse	40
11. Referenceliste	40
12. Oversigt over bilag til Havplangruppens rapport	40
13. Forklaring af forkortelser og visse begreber	41

Havplangruppens indstillinger

Havplangruppen indstiller, at Maritimt Direktørforum:

- (1) Tager *Havplangruppens rapport* til efterretning som en afrapportering af punkt 5.2 i regeringens samlede maritime strategi og gruppens kommissorium af 2. december 2010.
- (2) Tager *Datahåndteringsgruppens rapport* til efterretning som en afrapportering af punkt 5.3/5.4 i regeringens samlede maritime strategi og gruppens kommissorium af 2. december 2010.
- (3) Drøfter Havplangruppens overvejelser og forslag til forbedringer af den danske model for disponering af havarealerne.
- (4) *Afventer det forslag til fælles regler i EU* om maritim fysisk planlægning og ICZM¹, som Kommissionen har under forberedelsen inden der afgives endelig indstilling til regeringen om valg af model.
- (5) Udformer et *fornyet mandat* til udarbejdelse af et konkret forslag til regeringen om implementering af maritim fysisk planlægning på havet i lyset af Kommissionens forslag og Havgruppens rapport.
- (6) Drøfter de nødvendige opfølgende aktiviteter i forhold til indstillingerne fra undergruppen om datahåndtering med henblik på at *sikre en fremtidig velfungerende infrastruktur for udveksling og sammenstilling af maritime data (MSDI²)*.

Havplan-opfølgingsgruppens indstillinger

Havplan-opfølgingsgruppen indstiller, at Maritimt Direktørforum:

- (1) tager Havplan-opfølgingsgruppens supplerende notat til Havplangruppens rapport til efterretning
- (2) godkender, at der iværksættes etableringen af en fælles havportal, tættere samarbejde foreløbigt inden for rammerne af et eksisterende samarbejdsorgan, og bedre koordinering mellem havmyndigheder.

Sammenfatning

Havplangruppens baggrund: Havplangruppen er nedsat i henhold til regeringens samlede maritime strategi fra juli 2010 med reference til Maritimt Direktørforum. Gruppen omfatter danske statslige myndigheder med opgaver på havet, og har haft til opgave - i lyset af det arbejde, der pågår på EU-plan – at komme med forslag til den fremtidige praksis for maritim fysisk planlægning i Danmark. Gruppen har endvidere haft til opgave at bidrage til sikringen af udbygningen af den geografiske datainfrastruktur på det maritime område.

Havplan-opfølgingsgruppens baggrund: Efter Havplangruppens rapport blev færdiggjort vurderede direktørerne i Naturstyrelsen, Søfartsstyrelsen og Energistyrelsen, at der var behov for en yderligere konkretisering af visse elementer af rapporten og besluttede at nedsætte en Havplan-opfølgingsgruppe. Gruppen har haft til opgave at konkretisere dele af Havplangruppens rapport og har kommet med en række anbefalinger. Havplan-opfølgingsgruppens overvejelser fremgår af denne rapport de relevante steder.

Hvad er planlægning? Maritim fysisk planlægning er en proces, hvor offentlige myndigheder analyserer og fordeler arealer på havet i tre dimensioner (overfladen, vandsøjlen og havbunden) til forskellige typer anvendelse i tid og rum. Det sker under hensyn til de målsætninger, som fastlægges politisk, fx økonomisk udvikling, beskyttelse af det marine miljø, bæredygtig udnyttelse af havets ressourcer og en række specifikke målsætninger, som fx miljøbeskyttelse eller sikring af søfarten.

¹ Integrated Coastal Zone Management/Integreret kystzoneforvaltning, jf. bl.a. rapportens kapitel 9.3.

² Marine Spatial Data Infrastructure, jf. rapportens kapitel 8 og Datahåndteringsgruppens rapport.

Havplangruppens fokus: Havplangruppens overvejelser og forslag sætter fokus på planlægning som proces, på formålet med planlægningen og på resultatet i form af en plan. Arbejdsgruppen peger på den anden side også på, at planlægning er ét blandt mange virkemidler i havforvaltningen, og at imødegåelsen af fremtidens udfordringer på havet efter alt at dømme, vil kræve en kombination af planlægning og andre virkemidler, herunder opjustering, kvalitetssikring og vedligeholdelse af datagrundlaget, udbygning af infrastrukturen for maritime data og løbende effektivisering af forvaltningsmæssige beslutninger.

Havretskonventionen anerkender kyststaternes suverænitet i søterritoriet ud til 12 sømil fra basislinjerne, og der er derfor i realiteten meget få begrænsninger for omfanget og indholdet i den planlægning, som kyststaterne kan gennemføre i denne zone. En af disse begrænsninger er det historiske stræderegime, som bl.a. indebærer at udenlandske skibe har ret til uskadelig passage.

Danmarks muligheder som kyststat: Danmark kan således som kyststat regulere eller helt forbyde fx udvinding af olie og gas, indvinding af råstoffer som sten, grus eller sand, opførelse af vindmøller eller andre former for anlæg til udnyttelse af vedvarende energi, anlæg af kunstige øer eller lignende anlæg samt dumpning. Det følger heraf, at Danmark vil kunne regulere disse typer aktiviteter via planlægning, som fx består i at aktiviteterne henvises til bestemte zoner gennem positiv udpegning og/eller forhindres i andre zoner gennem forbud og begrænsninger. Som udgangspunkt har kyststaterne ligeledes suveræne rettigheder til at udnytte vind- og bølgekraft i deres respektive havområder. Disse aktiviteter vil dermed ligeledes kunne reguleres via planlægning. Situationen for akvakulturanlæg er den samme som for andre typer økonomisk udnyttelse af naturressourcer i den økonomiske zone ud til 200 sømil fra basislinjen (EEZ).

Ingen overordnet planlægning i danske farvande: Havplangruppens overvejelser tager udgangspunkt i, at der ikke findes en overordnet planlægningsmekanisme for havarealet i Danmark. Der udarbejdes en række sektorplaner med formel status fastlagt i lovgivning for forskellige aktiviteter i danske farvande eller som støtte til løsningen af konkrete myndighedsopgaver. Disse planer koordineres på tværs mellem sektorerne gennem høringer, arbejdsgrupper eller bilaterale forhandlinger.

Sektorplanlægning efter behov: Det fremgår tydeligt, at planlægning af havarealerne foregår "efter behov", og dette behov er defineret politisk eller i hver enkelt sektor. Samlet set ser det ud som et "først til mølle" princip, og ikke en samlet proces, hverken i tid eller rum. De fleste planer revideres *ad hoc*. Dette gælder dog ikke de planer, der bygger på EU-direktiver, hvor revisionsfrekvensen typisk er 6 år (fx vandplaner, Natura 2000 planer og havstrategier).

Muligheder for forbedringer: Arbejdsgruppen finder generelt, at de eksisterende koordinationsmekanismer mellem myndighederne og mellem nabolandene fungerer hensigtsmæssigt, men finder samtidigt, at der er mulighed for forbedring, og at forbedringer vil være påkrævet i en forholdsvis nær fremtid, hvor presset på arealressourcerne og presset fra andre landes deltagelse i havplanlægning, vil være voksende.

Koordinationen mellem vand og land opfattes som velfungerende på de områder, hvor der i lovgrundlaget er taget specifikt stilling til dette, fx havneloven, kystbeskyttelsesloven og miljømålsloven. Nogen samlet politik for integreret kystzoneforvaltning findes imidlertid ikke i Danmark, idet kommunerne har plankompetencen på land, mens statslige sektormyndigheder forvalter aktiviteterne på havet. Flere myndigheder opfatter overordnet set, at der er relativt store udfordringer i koordineringen mellem land og vand i kystzonen. Øget integration af planlægning og forvaltning i kystzonen aktualiserer diskussionen om forholdet mellem statens og kommunernes kompetence og falder uden for arbejdsgruppens mandat.

Danmarks tre nærmeste nabolande har allerede etableret forskellige varianter af maritim planlægning eller forventer at gøre det i de kommende år. Som led i arbejdet har disse lande indhentet en række værdifulde erfaringer, som kan indgå i overvejelserne omkring en dansk udvikling på området. Den generelle vurdering i de lande, der har gennemført havplanlægning er, at den har styrket havpolitikken generelt såvel som forvaltningen af specifikke sektorer, og at den nyder almen anerkendelse som et nyttigt redskab for varetagelse af de pågældende landes samfundsmæssige interesser.

International dagsorden: Arbejdsgruppen konstaterer, at maritim planlægning er relativt højt placeret på den internationale dagsorden, ikke mindst i EU. Dette skyldes dels, at mange EU-lande allerede planlægger for havområderne og at andre er ved at etablere systemer for dette.

Arbejdet i EU: Arbejdsgruppen konstaterer endvidere, at Kommissionen arbejder på at fremlægge et forslag til fællesskabsinstrument om maritim planlægning, og at dette med stor sandsynlighed vil være til forhandling under det danske EU-formandskab i første halvår 2012. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at gruppens diskussioner, overvejelser og forslag vil kunne tjene som en del af platformen for udformningen af en dansk holdning til det forventede forslag fra Kommissionen.

Behov for sammenstilling af geodata: Havplangruppen finder, at brugen af geografiske informationer er en forudsætning for en vellykket integreret maritim planlægning og sagsbehandling, herunder at alle relevante geodata er koordinerede og tilgængelige. I et fremadrettet perspektiv vil etableringen af en velfungerende infrastruktur for maritime geodata (MSDI) således være grundlaget for såvel en effektiv forvaltning som en tværgående planlægning på det maritime område. Temaet er nærmere udviklet i den særlige rapport fra undergruppen om datahåndtering.

Behov for fornyelse: Havplangruppen anbefaler, at behovet for justeringer af den måde vi i Danmark disponerer havområderne overvejes nærmere med henblik på at skabe en mere effektiv sagsbehandling, give en større gennemsækelighed for de maritime interessenter, øge sikkerheden for investeringer i de maritime sektorer, fremme mulighederne for en bæredygtig udvikling på havet, give bedre mulighed for varetagelse af danske interesser i forhold til vores nabolande og skabe en bedre sammenhæng i planlægning og forvaltning mellem land og vand i kystzonen.

Planlægning skal være nyttig: Planlægning vil kunne være et nyttigt, og måske i nogle tilfælde nødvendigt, redskab til imødegåelse af en række af de ovenfor nævnte udfordringer og opnåelse af en række af de ovenfor nævnte mål. Planlægning kan dog ikke erstatte en løbende udvikling og effektivisering af myndighedernes sagsbehandling og kundebetjening. Der er behov for udvikling på begge områder.

Tre modeller for fornyelse: Arbejdsgruppen har valgt at beskrive tre modeller for fornyelse af det danske system for disponering af havarealet:

- (1) *Justeringsmodellen*, indebærer primært en effektivisering af den nuværende forvaltning. Modellen omfatter således ikke en overordnet, tværsektoriel planlægning, men bygger videre på sektorplanlægningen. Effektiviseringen af forvaltningen består dels i gennemførelse af basissystemet for MSDI samt, efter en nærmere vurdering, yderligere myndighedsspecifikke funktionaliteter, dels i en række initiativer til bedre koordination mellem myndighederne og bedre kundebetjening.
- (2) *Vejledningsmodellen*, indeholder dels initiativerne fra justeringsmodellen, dels etablering af en vejledende overordnet, tværsektoriel planlægning, som fører frem til en samlet maritim oversigtsplan af vejledende karakter. Modellen bygger på at deltagelse i processen giver myndighederne motivation til

også at følge planen eller indgå i senere dialoger om justering af planen. I modellen indgår desuden en række redskaber, fx udvidelse af det grønne Danmarkskort til også at omfatte havet og med en række nærmere specificerede funktioner til brug for myndighedernes analyser og information til borgerne. Vejledningsmodellen berører ikke grundlæggende ressortfordelingen, men det lægges til grund, at modellen kræver at ansvaret for planlægningsprocessen lægges i én bestemt myndighed.

- (3) *Lovmodellen*, hvor der lovgives om en overordnet, tværsektoriel planlægningsproces samt dennes indhold og virkemidler. I denne sammenhæng specificeres en række problemstillinger, som skal udvikles nærmere. Det gælder fx målsætningerne for planlægningen, myndighedsforholdene på statsligt og kommunalt niveau, beslutningsprocedurerne på regeringsniveau, det spektrum af virkemidler, der skal indgå i planlægningen, og tilrettelæggelsen af samspillet med nabolandene.

Omkostninger og gevinster: Havplangruppen har samlet nogle generelle og overvejende kvalitative bud på omkostninger og gevinster ved etableringen af et system for maritim fysisk planlægning. Gruppen har lagt hovedvægten på de administrative omkostninger og gevinster for det offentlige samt en bedømmelse af de administrative byrder eller lettelser for borgere og erhvervsliv. Det understreges, at Havplangruppens forslag på nuværende tidspunkt ikke er konkretiseret til et niveau, hvor det er muligt at foretage mere præcise bedømmelser af de administrative konsekvenser og gevinster. De samfundsmæssige omkostninger og gevinster belyses via litteraturen.

1. Indledning – baggrunden for Havplangruppen og Havplan-opfølgingsgruppen

I juli 2010 udgav regeringen en samlet maritim strategi. Baggrunden var bl.a. diskussionerne i EU om behovet for bedre overblik og sammenhæng i havpolitikken. Diskussionen resulterede i 2007 i Kommissionens udformning af en integreret havpolitik for EU med et tilhørende mere detaljeret arbejdsprogram, som indeholder et bredt spektrum af emner fra søtransport til de maritime erhvervs konkurrenceevne, beskæftigelse, forskning, fiskeri og beskyttelse af havmiljøet. Den miljømæssige dimension i EU's maritime politik udgøres af det i 2008 vedtagne havstrategidirektiv.

Et af initiativerne i EU's integrerede havpolitik var analyse af og debat om behov og muligheder for en overordnet, tværsektoriel fysisk planlægning på havet. Formålet skulle være at skabe mere gennemskelige og forudsigelige forhold for udøvelsen af de maritime erhverv og at forbedre mulighederne for den økosystemforvaltning, som er indeholdt i havstrategidirektivet.

Baggrunden for udviklingen var endvidere, at presset på havarealerne var og er voksende - ikke mindst på grund af ønskerne om udbygningen af vindmølleparker på havet, og at der i den forbindelse viste sig en række arealkonflikter i forhold til naturbeskyttelse, fiskeri, skibsfart, råstofindvinding mv. En række lande havde således allerede taget planlægning i anvendelse i et forsøg på at styre udviklingen, mens andre lande overvejede situationen.

Regeringens samlede maritime strategi følger dette op bl.a. med to initiativer:

(1) Ifølge punkt 5.2 vil regeringen således:

- sikre, at der ved iværksættelse af maritim fysisk planlægning i Danmark sker inddragelse af alle relevante interesser og hensyn;
- fortsat følge arbejdet med udviklingen af maritim fysisk planlægning i EU og i andre internationale samarbejdsfora;
- nedsætte en arbejdsgruppe bestående af relevante danske myndigheder, der - i lyset af det arbejde, der pågår på EU-plan – skal komme med forslag til den fremtidige praksis for maritim fysisk planlægning i Danmark.

Den tværministerielle arbejdsgruppe, som blev nedsat i henhold til punkt 5.2 har behandlet disse spørgsmål, og afgiver hermed sin rapport til Maritimt Direktørforum i henhold til arbejdsgruppens kommissorium af 2. december 2010. Kommissoriet og arbejdsgruppens deltagere fremgår af bilag 1.

(2) Ifølge punkt 5.3 og 5.4 vil regeringen desuden:

- sikre udbygningen af den geografiske infrastruktur på det marine område bl.a. i forbindelse med implementeringen af loven om infrastruktur for geografisk information.
- foranstalte at myndigheder på de relevante områder inden for maritim sikkerhed, overvågning, miljø og økonomiske forhold:
 1. skaber fælles statistikker på et fælles grundlag;
 2. stiller relevante data til rådighed for de øvrige myndigheder;
 3. tilstræber, at oplysninger, som virksomhederne allerede har indberettet til en myndighed, genbruges af de andre.

Disse spørgsmål er behandlet i en undergruppe om datahåndtering, som har afgivet en separat rapport til Direktørforum. Kredsen af deltagende myndigheder har været den samme, dog repræsenteret af eksperter i datahåndtering.

I havplangruppen har indgået repræsentanter for følgende ministerier og styrelser med opgaver på det maritime område: Økonomi- og Erhvervsministeriet ved Søfartsstyrelsen, Forsvarsministeriet ved Farvandsvæsenet og Forsvarskommandoen, Fødevareministeriets departement og Fiskeridirektoratet, Transportministeriets departement og Kystdirektoratet, Klima- og Energiministeriet ved Energistyrelsen, Miljøministeriet ved Naturstyrelsen og Kort- og Matrikelstyrelsen, Kulturministeriet ved Kulturarvsstyrelsen.

Naturstyrelsen har varetaget formandskab og sekretærfunktioner for gruppen.

Miljøstyrelsen og Udenrigsministeriet har bidraget til arbejdet, mens Videnskabsministeriet løbende er orienteret om arbejdet.

Arbejdsgruppens kommissorium omfatter 4 punkter:

1. **Den danske model:** Kortlægning og beskrivelse af "den danske model" for planlægning på havet, herunder såvel søterritoriet som EEZ samt overgangen mellem land og hav. Vurdering af fordele og ulemper i en national kontekst – administrativt, politisk, økonomisk samt i forhold til offentlighedsprocesser og private aktørers interesser (miljø, energi, råstoffer, skibsfart, turisme, fiskeri, akvakultur, kystbeskyttelse, infrastruktur, kulturarv mv.).
2. **Udenlandske erfaringer og internationale aftaler:** Kortlægning og vurdering af udenlandske erfaringer og internationale policy drivers (EU-lovgivning og EU-politikker, havkonventionerne, Østersøplanministrenes samarbejde, IMO mv.). Vurdering af muligheder og begrænsninger for "den danske model" i forhold til disse erfaringer og kravene i de internationale policy drivers.
3. **Forslag til fornyelser:** Fremlæggelse af forslag til indhold og proces for udvikling af den danske model på de punkter, hvor arbejdsgruppen mener der er behov for forbedringer, særligt i lyset af den internationale udvikling og med henblik på at skabe økonomiske eller administrative fordele for den offentlige forvaltning og for private aktører af en mere integreret og tværsektoriel fysisk planlægning på havet. Forslagene kan omfatte såvel indhold som proces, reguleringsmodeller og virkemidler. Arbejdsgruppen skal tage udgangspunkt i nationale behov for planlægning, men med inddragelse af internationale erfaringer og internationale aftaler. Arbejdsgruppen stiller ikke forslag om ændringer i ressortfordelingen.
4. **Planlægningens datagrundlag:** Overveje og stille forslag til hvordan udviklingen af den danske model for planlægning på havet kan kobles til de dele af den integrerede marine politik, som beskæftiger sig med geografisk infrastruktur for maritime informationer (pkt. 5.3 i strategien) og lettere indberetning på det maritime område (pkt. 5.4 i strategien), muligheder i INSPIRE og andet internationalt samarbejde om håndtering af data og overvågning på det marine område, med henblik på at fremme faglige og økonomiske synergier i myndighedernes sagsbehandling, herunder indhentning, indberetning, håndtering og præsentation af data.

Efter drøftelse på direktorniveau mellem Naturstyrelsen, Søfartsstyrelsen og Energistyrelsen, blev der i foråret nedsat en ny gruppe på kontorchefniveau med repræsentanter fra Naturstyrelsen, NaturErhvervsstyrelsen, Søfartsstyrelsen, Energistyrelsen, Kort- og Matrikelstyrelsen og Kystdirektoratet, kaldet Havplanopfølgingsgruppen.

Gruppens overordnede formål er at videreføre Havplangruppens overvejelser om den maritime fysiske planlægning med henblik på at konkretisere den af Havplangruppen skitserede justeringsmodel, sammenholdt med elementer fra vejledningsmodellen. Havplan-opfølgingsgruppen har også fungeret som en forberedelse af og et overblik over samarbejdsrelationer op til det forventede udspil fra EU.

Arbejdsgruppen har i henhold til Kommissariatet forholdt sig nærmere til følgende punkter som grundlag for maritim fysisk planlægning i Danmark:

- Etablering af en klar og entydig definition af ansvarsområder og snitflader mellem myndigheder
- Udbygget national koordination mellem myndigheder
- Etablering af effektive samarbejdsorganer med kunderne og borgerinddragelse
- Øget internationalt samarbejde
- "One-stop-shop" system
- Matrix'er (skemaer) over hvilke aktiviteter, som kan sameksistere i områder på havet

2. Hvad er planlægning?

Maritim fysisk planlægning er en proces, hvor offentlige myndigheder analyserer og fordeler arealer på havet i tre dimensioner (overfladen, vandsøjlen og havbunden) til forskellige typer anvendelse i tid og rum. Til den maritime fysiske planlægning er knyttet et system af regler og beslutningsprocedurer, der giver de offentlige myndigheder mulighed for at koordinere og optimere anvendelsen af havarealet³.

Det sker under hensyn til de målsætninger, som fastlægges politisk, fx økonomisk udvikling, beskyttelse af det marine miljø, bæredygtig udnyttelse af havets ressourcer og en række specifikke målsætninger, som forfølges af de enkelte sektorer, fx sikring af forsyningen med energi, råstoffer eller fiskeprodukter, beskyttelse af natur og miljø, etablering af den nødvendige infrastruktur eller sikring af søfarten.

Resultatet af den maritime fysiske planlægning kan være en overordnet plan eller vision for et havområde. Den kan tilrettelægges hierarkisk, således at den overordnede plan eller vision danner rammen for én eller flere niveauer af mere detaljerede planer, eller den kan i sig selv indeholde de nødvendige detaljer og retningslinjer for den øvrige havforvaltning.

Den maritime fysiske plan er således både en del af den samlede havforvaltning og en ramme for denne. Dette kan illustreres med følgende figur:

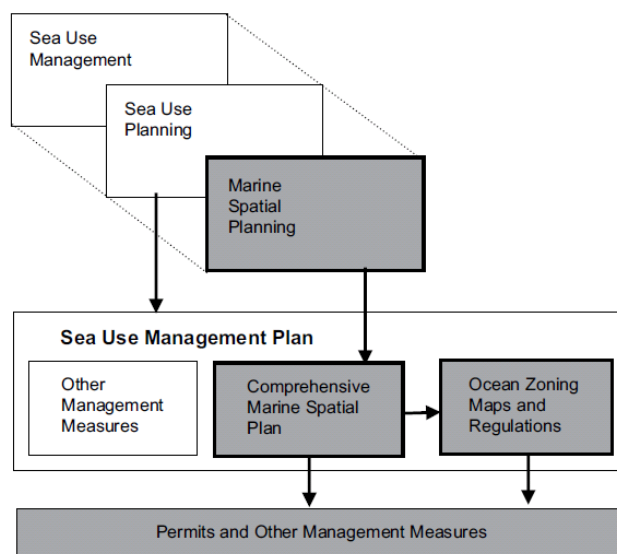


Fig. 1: I forhold til det danske system illustrerer de hvide kasser, "Sea Use Management" og "Sea Use Planning" henholdsvis udformningen af tilladelser eller andre forvaltningsaktiviteter og sektorplanlægning. Disse aktiviteter indgår i nogle overordnede rammer – kassen "Sea Use Management Plan", som i Danmark udgøres af den generelle forvaltningspraksis med høringer mm. Figuren illustrerer således, at maritim fysisk planlægning ikke umiddelbart erstatter den hidtidige praksis, men virker som et redskab, der koordinerer og effektiviserer den eksisterende forvaltning ved fx systematisering af tilladelsessystemet og/eller zonering. Figuren er taget fra Douvere og Ehler 2009.

³ UNESCO-IOC 2009 Marine Spatial Planning, definerer maritime planlægning således side 18: "Marine spatial planning (MSP) is a public process of analyzing and allocating the spatial and temporal distribution of human activities in marine areas to achieve ecological, economic and social objectives that are usually specified through a political process."

BALANCE 2008, anvender følgende definition side 9: "Marine spatial planning is a strategic plan (including forward looking and proactive) for regulating and managing human uses, while protecting the marine environment, including through allocation of space, that addresses the multiple, cumulative and potential conflicting uses of the sea and thereby facilitates sustainable development."

Danske erfaringer med planlægning på havet er gjort i de enkelte sektorer ud fra opstået behov. Erfaringer er bl.a. indhentet gennem udlægning af områder til havvindmøller, råstofindvinding, marin naturbeskyttelse og fiskeri, opfyldninger på havet samt fastlæggelse af skibsruter. Praksis er, at sektorerne i deres planlægning inddrager andre myndigheder med ressort på havet. Danmark har ikke en overordnet, tværgående planlægningsmekanisme for havområdet.

Erfaringerne med planlægning i andre lande peger på, at der gennem en samlet planlægning vil kunne opnås en række administrative og økonomiske fordele: bedre overblik hos de deltagende myndigheder og involverede brancher, bedre rammer for langsigtede investeringer i de maritime sektorer, synliggørelse af alle involverede interesser, bedre muligheder for offentlighedens deltagelse og bedre koordination af datagrundlag. Hertil kommer en udbygget sammenhæng til andre landes planlægning, som redskab til en bedre varetagelse af danske interesser i havområder, der støder op til nabolandene.

Et af hovedformålene ved et planlægningssystem er således præventivt, at kunne forebygge konflikter og medvirke til omkostningseffektivt at løse de konflikter, der alligevel måtte opstå. En samlet planlægning kan synliggøre konflikter på et tidligt tidspunkt og dermed både forebygge konflikter og være et redskab til konfliktløsning. Revisioner af planer med faste intervaller kan på den ene side sikre, at planlægningen til enhver tid er opdateret og på den anden side medvirke til at håndtere fremtidige konflikter.

Planlægningsbegrebet omfatter både processen (planlægning) og resultatet (planen) og pointerer den indbyggede fleksibilitet. Denne forståelse af planlægning angiver samtidig en glidende overgang til andre typer myndighedsaktiviteter, der tjener samme formål, fx andre koordinations- og prioriteringsmekanismer. Det er imidlertid vigtigt at fremhæve, at formålet – koordination og optimering af arealanvendelsen, stiller visse mindstekrav i tid og rum til planlægningen. Den løbende udformning af konkrete tilladelser og dertil knyttede vejledning af ansøgere vil fx ikke være planlægning. Planlægning, som gennemføres af de enkelte sektorer, vil være sektorplanlægning. Overordnet, tværsektoriel planlægning må på den anden side dels omfatte relativt store havområder, dels kræve, at alle relevante sektorer er involveret i processen, og at planlægningen sker i en samlet proces. Dette vil som regel resultere i en eller anden form for samlet plan eller oversigtsplan, som kan have varierende status og indeholde varierende grader af bindinger for forskellige områder og aktiviteter.

Arbejdsgruppens overvejelser og forslag sætter fokus på planlægning som proces, på formålet med planlægningen og på resultatet i form af en plan. Arbejdsgruppen vil på den anden side pege på, at planlægning er ét blandt mange virkemidler i havforvaltningen, og at imødegåelsen af fremtidens udfordringer på havet efter alt at dømmes, vil kræve en kombination af planlægning og andre virkemidler, herunder opjustering, kvalitetssikring og vedligeholdelse af datagrundlaget, udbygning af infrastrukturen for maritime data og løbende effektivisering af forvaltningsmæssige beslutninger.

3. Muligheder og begrænsninger for maritim fysisk planlægning

Planlægning og forvaltning på havet er undergivet en række globale og regionale internationale aftaler og konventioner, som både giver muligheder og lægger begrænsninger på kyststaternes maritime aktiviteter. Aftaler og konventioner indeholder således regler om opdelingen af havet i zoner, hvortil der er knyttet rettigheder og pligter fx i forhold til udnyttelse af naturressourcer, miljøbeskyttelse og udøvelse af skibsfart. I danske farvande reguleres forholdene desuden af en række regler i EU, som helt eller delvis er omsat til national dansk ret, og naturligvis i dansk lovgivning.

Retlige forhold af særlig betydning for maritim fysisk planlægning er nærmere beskrevet i bilag 2. Hovedlinjerne fremgår af de følgende afsnit om havretskonventionen og andre konventioner samt reguleringen på EU-plan.

3.1. Havretskonventionen – den overordnede globale ramme

Grundlaget for afgrænsningen af Danmarks rettigheder og pligter på havet findes i FN's Havretskonvention (UNCLOS) fra 1982, som Danmark ratificerede i 2004. Havretskonventionen indeholder de grundlæggende regler om skibsfart og en række andre aktiviteter på havet. Principperne i Havretskonventionen ligger til grund for alle andre aftaler eller retlige reguleringer på globalt, regionalt eller nationalt plan, herunder EU-retten vedr. havet.

I det indre territorialfarvand (farvandet inden for basislinjen) udøver Danmark fuld national suverænitet og dansk lovgivning er gældende. Det gælder også i forhold til skibsfarten, idet et skibs indre forhold dog fortsat reguleres af flagstatens regler. Suverænitetsudøvelsen begrænses dog af alle andre staters ret til uskadelige passage gennem de danske stræder.

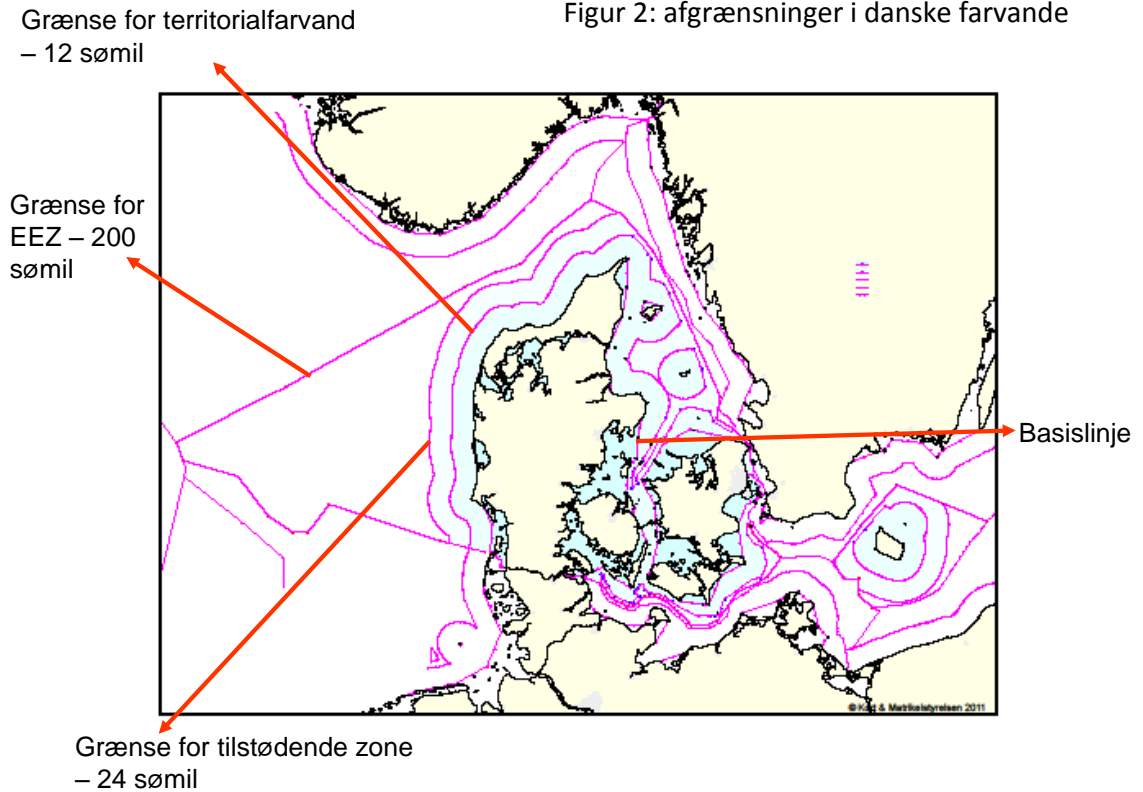
Det ydre territorialfarvand (farvandet ud til 12 sømil fra basislinjen) anses også for at være en del af Danmarks territorium og dermed under dansk suverænitet. Suverænitetsudøvelsen begrænses dog af alle andre staters ret til fri og uskadelig passage, herunder gennem de danske stræder.

I den økonomiske zone (EEZ – ud til 200 sømil fra basislinjen) har kyststaten eksklusive rettigheder til levende og ikke-levende ressourcer i havet samt undergrunden (kontinentalsoklen). Endvidere udøver kyststaten eksklusivt retten til udnyttelse af energi fra vind, strømme og vand. Kyststaten har endelig jurisdiktion med hensyn til havmiljøet samt kunstige øer, installationer og anlæg på havet. Ved udøvelsen af disse rettigheder skal kyststaten tage hensyn til andre staters rettigheder, herunder rettighederne til at lægge rørledninger og kabler samt friheden til sejlads.

Havretskonventionen giver desuden visse muligheder for håndhævelse af national lovgivning i zonen fra grænsen for søterritoriet, 12 sømil fra basislinjen, og ud til 24 sømil fra basislinjen – den tilstødende zone.

En for skibstrafikken meget vigtig del af farvandsområderne udgøres af "de danske stræder", dvs. Storebælt, Lillebælt og den danske del af Sundet. Disse er i retlig henseende underlagt det historiske stræderegime, som hovedsagelig bygger på København-Traktaten af 1857, dvs. er at betragte som territorialfarvand, underlagt udenlandske skibes ret til uskadelig passage, som desuden ikke kan suspenderes. Skibene må heller ikke pålægges nogen afgift, idet traktatens formål netop var at afløse "Sund- og Belttolden", og der kan ikke pålægges dem lodspligt. Derimod anerkendes, at der skal ydes rimelig betaling for tjenesteydelser, dvs. hvis skibene frivilligt tager lods, skal de betale den gældende takst.

Figur 2: afgrænsninger i danske farvande



Havplanlægning vil således være begrænset i henhold til skibsfartens ret til fri og uskadelig passage, herunder passage gennem de danske stræder. Hvis det skønnes nødvendigt, kan der dog etablere sikkerhedszoner omkring kunstige øer eller anlæg og konstruktioner, der anvendes til økonomiske formål, og disse zoner skal respekteres af søfarten. Formålet med zonerne er at skabe sikkerhed for både anlæggene og skibsfarten i området, og zonerne skal normalt begrænses til 500 m fra anlægget. Sikkerhedszoner vil derfor også kunne indgå i en samlet planlægning på havområdet.

Konventionen begrænser også Danmarks ret til at modsætte sig andre landes, samt andre landes selskabers eller statsborgeres, udlægning af rørledninger, kabler mv. på havbunden i EEZ. Der er dog mulighed for, af hensyn til beskyttelse af natur og miljø, at kræve ledninger eller kabler trukket uden om særligt natur- eller miljøfølsomme områder, ligesom der kan udlægges en beskyttelseszone på 200 m til kabler og rørledninger, en mulighed, som Danmark, i modsætning til en række andre lande, udnytter i vid udstrækning. I territorialfarvandet kan nedlægnings af rørledningerne eller kablerne reguleres efter samme regler som for enhver anden virksomhed på landets territorium.

Havplanlægning vil kunne udpege afgrænsede områder i EEZ, hvor udlægningen af rørledninger og kabler som grundregel ikke må finde sted, når dette er begrundet i rimelige hensyn til natur og miljø eller den pågældende kyststats udnyttelse af naturressourcerne i EEZ. Tilsvarende vil havplanlægningen kunne udpege

områder i EEZ, som anses for egnede til udlægning af rørledninger og kabler, som en indikation af, at en ansøgning i disse områder vil have gode muligheder for at blive godkendt.

Endelig må dumpning på søterritoriet eller i EEZ, i henhold til havretskonventionen, ikke ske uden godkendelse fra det pågældende land. I de regionale havkonventioner (OSPAR og HELCOM) er der desuden aftalt forbud mod dumpning, dog med forbehold for oprenset havbundsmateriale (klapning) og visse typer naturlige materialer såsom fiskeriaffald og udsnid af uønsket fangst fra fiskeskibe. Danmark kan inden for disse rammer, regulere dumpning i hele eller dele af deres farvande. Der kan således gennemføres et totalt forbud mod dumpning, bortset fra dumpning i nødstilfælde. Regulering af dumpning kan også indgå i en planlægning, hvor der fx udlægges områder til klapning af oprenset havbundsmateriale.

3.2. EU-retten – en del af den nationale ret

EU har kun de kompetencer, som landene har overført til Unionen. Det vil særligt være EU's regulering på miljø- og fiskeriområdet, der har betydning for Danmarks planlægning på havområdet. Disse reguleringer finder anvendelse på både søterritoriet og i EEZ.

EU har på nuværende tidspunkt ingen retlige instrumenter om fysisk planlægning på havet. Ind til videre er den eneste retligt bindende udmøntning af den maritime politik havstrategidirektivet, som stiller materielle krav og krav til samordning af medlemslandenes indsats for at opnå fastlagte målsætninger både i EEZ og på søterritoriet. Disse krav omfatter blandt andet anvendelse af økosystemtilgangen (begrebet forklares i kapitel 13) til forvaltningen, målsætningen om opnåelse eller fastholdelse af god miljøtilstand for alle havområderne i 2020, udarbejdelse af indsatsprogrammer til opnåelse af dette og kravet om sammenhæng i medlemslandenes indsatser, overvågning og rapportering. Desuden arbejder havstrategidirektivet med virkemidlet "geografiske beskyttelsesforanstaltninger". Da der er tale om et rammedirektiv er det for medlemslandene muligt at fastlægge strengere målsætninger og mere vidtgående foranstaltninger end direktivet foreskriver.

Endvidere indeholder oversvømmelsesdirektivet elementer af fysisk planlægning, i form af analyse, vurdering og styring af risikoen for ekstreme oversvømmelser i udsatte områder og samarbejde på tværs af landegrænserne med henblik på at reducere risikoen for negative følger af oversvømmelse for menneskers sundhed, miljø, kulturarv og økonomi.

På naturbeskyttelsesområdet indeholder habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet eksplicit krav om udpegning af beskyttede områder med tilknyttede krav om fastholdelse eller etablering af gunstig bevaringsstatus for arter og naturtyper. Endvidere fastlægger vandrammedirektivet en kystnær zone, hvor der opstilles krav om god økologisk tilstand - ud til 1 sømil fra basislinjen for de biologiske forhold og ud til 12 sømil fra basislinjen for de kemiske forhold.

I forhold til miljøbeskyttelse indeholder EU-retten, gennem VVM-direktivet og SMV-direktivet, endvidere krav om gennemførelse af miljøkonsekvensvurderinger samt høringer af offentligheden og berørte lande inden der træffes beslutning om projekter, planer eller strategier.

I forbindelse med havplanlægning er de praktiske muligheder for at beskytte områder med særlig følsom natur eller miljø overfor menneskelige aktiviteter derfor generelt gode. Beskyttelsen kan omfatte forbud eller regulering af såvel levende som ikke-levende naturressourcer, udvinding af olie og gas, indvinding af råstoffer, anlæg eller udnyttelse af vind- og bølgekraft. Beskyttelse, som berører fiskeriet, skal imidlertid reguleres via den fælles fiskeripolitik i EU.

Fiskeri i EU-medlemmernes farvande reguleres gennem EU's fælles fiskeripolitik. I EEZ har Danmark alene mulighed for at gennemføre regulering af danske fiskefartøjer. På søterritoriet har Danmark visse supplerende muligheder for at gennemføre ikke-diskriminerende foranstaltninger for at bevare fiskeressourcer og økosystemer. Det vil næppe være muligt at gennemføre en havplanlægning, der indeholder regulering af fiskeriet, som ikke følger den fælles fiskeripolitik.

EU-retten regulerer også lagring af kuldioxid (CCS) gennem CCS-direktivet. Direktivet giver medlemslandene ret til selv at bestemme i hvilke områder CCS kan finde sted, herunder ret til helt at forbyde dette i såvel EEZ som i søterritoriet. Det er således muligt at CCS kan reguleres via planlægning.

Endelig må det antages, at også EU's strategier for bæredygtig udvikling og biodiversitetsstrategier samt den maritime politik vil skulle lægges til grund for maritim planlægning både på nationalt og på EU-plan.

3.3. Andre konventioner – supplerer på udvalgte områder

Espoo-konventionen stiller krav om udarbejdelse af miljøkonsekvensredegørelser, høringer og samråd med lande, der kræver dette. En bred kreds af lande har tilsluttet sig konventionen, som sigter primært på konkrete projekter og derfor er mindre relevant som instrument i planlægningen. I 2003 blev der dog vedtaget en protokol til konventionen, som stiller krav om strategisk miljøvurdering af og internationalt samråd om planer og programmer. Protokollen er, ligesom EU's regler om strategisk miljøvurdering, relevant som instrument i planlægningen og ikke mindst som koordinationsmekanisme mellem landenes planlægning.

Biodiversitetskonvention fra 1992 indeholder retningslinjer for samarbejde mellem landene om beskyttelse af biodiversiteten. Et af kravene er udpegning af sammenhængende og repræsentative netværk af beskyttede havområder inden 2012, som indgår i beslutningerne fra Verdenstopmøde om bæredygtig udvikling i Johannesburg 2002.

Endelig stiller Århuskonventionen krav om offentlighedens adgang til miljøinformationer og mulighed for deltagelse i naturforvaltningsprojekter.

3.4. Konklusion – få, men vigtige begrænsninger for maritim planlægning

Helt overordnet kan man konkludere, at eftersom havretskonventionen anerkender kyststaternes suverænitæt i søterritoriet ud til 12 sømil fra basislinjerne, er der i realiteten meget få begrænsninger for omfanget og indholdet i den planlægning, som kyststaterne kan gennemføre i denne zone.

I EEZ er kyststaternes muligheder for at planlægge begrænset til de rettigheder, som fremgår af havretskonventionen, dvs. hovedsagelig knyttet til økonomiske aktiviteter og miljøbeskyttelse. Hertil kommer, at der både i territorialfarvandet og EEZ er indgået supplerende internationale aftaler og gennemført EU-regulering, som fastlægger rammer og muligheder for landenes maritime planlægning.

En for skibstrafikken meget vigtig del af farvandsområderne udgøres af "de danske stræder", dvs. Storebælt, Lillebælt og den danske del af Sundet. Disse er i retlig henseende underlagt det historiske stræderegerime, som indebærer at udenlandske skibe har ret til uskadelig passage.

Det samlede sæt af regler er omfattende og kompliceret, men levner alligevel relativt stort råderum til at anvende planlægning som redskab i forvaltningen af havet.

Danmark kan således som kyststat regulere eller helt forbyde fx udvinding af olie og gas, indvinding af råstoffer som sten, grus eller sand, opførelse af vindmøller eller andre former for anlæg til udnyttelse af vedvarende energi, anlæg af kunstige øer eller lignende anlæg samt dumpning. Det følger heraf, at Danmark vil kunne regulere disse typer aktiviteter via planlægning, som fx består i at aktiviteterne henvises til bestemte zoner gennem positiv udpegning og/eller forhindres i andre zoner gennem forbud og begrænsninger. Som udgangspunkt har kyststaterne ligeledes suveræne rettigheder til at udnytte vind- og bølgekraft i deres respektive havområder. Disse aktiviteter vil dermed ligeledes kunne reguleres via planlægning. Situationen for akvakulturanlæg er den samme som for andre typer økonomisk udnyttelse af naturressourcer i EEZ.

4. Dansk maritim planlægning og forvaltning

4.1. Havet tilhører ikke nogen

Som udgangspunkt tilhører søterritoriet ikke nogen, men staten udøver en såkaldt højhedsret over søterritoriet. Praksis går tilbage til enevældens tid, og siden 1900 har transportministeren haft retten til, på nærmere betingelser, at give eller nægte tilladelse til inddæmning, opfyldning eller etablering af faste anlæg og indretninger på søterritoriet.

På en række områder er højhedsretten omsat til sektorlove, herunder fx i havneloven, hvor en ny havn eller udvidelse af en bestående havn kræver tilladelse fra transportministeren, kystbeskyttelsesloven, hvorefter der på søterritoriet kun efter tilladelse fra transport- og energiministeren må foretages inddæmninger eller opfyldninger, udføres anlæg eller anbringes faste eller forankrede indretninger eller genstande, anbringes fartøjer, der agtes anvendt til andet end sejlads eller foretages uddybninger eller gravninger. Desuden er kommunalbestyrelserne tillagt kompetence til at behandle ansøgninger om visse bade- og bådebroer.

Der er desuden gennemført sektorlove for det samlede havområde med særlige kompetencer til en række statslige myndigheder, herunder fx udnyttelsen af olie- og gas i undergrunden, udnyttelsen af vedvarende energi på havet, indvinding af råstoffer, udøvelse af fiskeri og forsvarsaktiviteter, regulering af sejlads, fx etablering af forbudszoner, samt beskyttelse af miljø, natur og kulturhistoriske interesser.

Kommunernes kompetencer på selve havarealet er meget begrænset (fx til de omtalte bade- og bådebroer og godkendelse af havbrug i visse områder), men deres arbejde omfatter reguleringen af en række kilder på land, som påvirker havet, fx er de pålagt at udarbejde handleplaner til gennemførelse af de kommende vandplaner. Kommunerne har endvidere ansvaret for den fysiske planlægning på land i kystzonen, som er i spil i forbindelse med praktiseringen af integreret kystzoneforvaltning (ICZM), ligesom kommunerne har en række andre interesser i kystzonen som ejere, fx af havne.

4.2. Havplangruppens analysegrundlag

Med henblik på at analysere og dokumentere "den danske model" for disponering af havarealerne, har Havplangruppen indhentet oplysninger fra samtlige deltagende statslige myndigheder vedrørende:

- (1) Omfanget af den planlægning, som de enkelte sektorer foretager og grundlaget for denne.
- (2) Karakteren af de konkrete myndighedsopgaver på det marine område, som de enkelte myndigheder arbejder med.
- (3) Hvilke udfordringer myndighederne står overfor i den maritime forvaltning, herunder vurderinger af om en mere omfattende og tværgående planlægning ville kunne være et nyttigt redskab til imødegåelse af visse af disse udfordringer.
- (4) Vurdering af behovet for og karakteren af andre typer redskaber til forbedring af den maritime planlægning og forvaltning.

Oplysningerne fra myndighederne er dokumenteret i et omfattende sæt skemaer, som kan stilles til rådighed for særligt interesserede ved henvendelse til sekretariatet i Naturstyrelsen eller ét af gruppens medlemmer.

Skemaerne og arbejdsgruppens diskussioner er endvidere sammenfattet i en indikatorbaseret analyse af den danske model for disponering af havarealerne. Indikatorerne er tidligere udviklet, anvendt og offentliggjort i en konsulentrapport til EU-Kommissionen sammen med en mere omfattende analyse af retlige for-

hold og en række EU-landes systemer for fysisk planlægning på havet (se: Legal Aspects, 2008). Den indikatorbaserede analyse af den danske model fremgår af bilag 3. Bilag 4 indeholder en tilsvarende analyse af det norske og det tyske system bedømt ud fra de samme indikatorer. Det skal bemærkes, at de indikatorbaserede analyser først og fremmest har været et redskab til støtte for Havplangruppens diskussioner. Indikatorerne og analysen tager udgangspunkt i, at den ideelle situation er en situation, hvor der er gennemført en samlet, tværsektoriel fysisk planlægning for havarealet, og de eksisterende systemer måles altså med denne målestok. Der er i Havplangruppen forskellige opfattelser af relevansen af denne analyse, særligt relevansen af den sammenfattende spindevævsfigur. Det anbefales derfor at læse den tilhørende tekst, som nærmere beskriver karakteren af det danske system, og tilsvarende for hhv. det tyske og det norske system.

For så vidt angår datahåndteringen henvises til Datahåndteringsgruppens rapport.

4.3. Først til mølle ...

Det fremgår af de indhentede oplysninger, at forvaltningen af de menneskelige aktiviteter på havet hovedsageligt styres af konkrete tilladelser og behovsstyret sektorplanlægning. Den danske model kan således bedst beskrives som en ad hoc præget disponering af havarealerne efter "først til mølle-princippet".

Tilladelser til aktiviteter på havet gives desuden af mange forskellige myndigheder. Der er etableret en kompetencefordeling, som bygger på lovgivning, men denne kan være vanskelig at gennemskue for brugerne og i mange tilfælde også for øvrige myndigheder. Koordination mellem myndighederne bygger på høringer og løbende samarbejde fx i udvalg og koordinationsgrupper.

Tilladelse indeholder ofte et forbehold for tilladelser fra andre myndigheder, og ansøgeren er derfor selv ansvarlig for at alle relevante tilladelser indhentes inden aktiviteten startes. Erfaringen viser imidlertid, at det kan være vanskeligt for de enkelte ansøgere at skaffe sig det fornødne overblik over og kendskab til fordelingen af opgaver mellem myndighederne. Derfor er der hos en række myndigheder udviklet systemer, hvor styrelserne er behjælpelig til at sikre, at alle relevante tilladelser indhentes. Et andet eksempel på service til borgerne og andre myndigheder er Søfartsstyrelsen hjemmeside, som indeholder en oversigt over myndighedsforhold på havet [<http://www.sofartsstyrelsen.dk/kontakt/Sider/HavetomkringDanmark-hvemharansvaret.aspx>]

4.4. Sektorerne planlægger for sig selv

En række myndigheder arbejder med planlægning på havet til støtte for forvaltningen, enten som følge af lovkrav eller som følge af, at man ud fra en række hensyn har fundet det hensigtsmæssigt. Dette gælder således Energistyrelsen (vindmøller, udlægning af konsessionsområder), Søfartsstyrelsen (skibsruiter), Forsvaret (etablering af øvelsesområder), Kystdirektoratet (risikostyringsplan for oversvømmelser), Naturstyrelsen (vandplaner, Natura 2000 planer, havstrategier, udlægning af råstofområder) og Fiskeridirektoratet (udlægning af områder med regulering af fiskeri).

Den generelle bedømmelse er, at Danmark har en forholdsvis god og omfattende sektorplanlægning, men at planerne er dårligt integreret i tid og rum på tværs af sektorerne. Der findes endvidere ikke en samlet oversigt eller registrering på ét sted af anvendelsen af marine arealer i form af dispositionsplaner eller oversigt over givne tilladelser og dertil hørende rettigheder.

På de områder, hvor der foretages sektorplanlægning, er der fastlagt procedurer, som bl.a. skal sikre, at konflikter synliggøres, således at de kan indgå i beslutningsgrundlaget. Det samme gælder for udførelse af konkrete myndighedsopgaver. Høringsprocedure er én af hjørnestenene i disse procedurer. Eftersom der

ikke findes en overordnet planlægning for havarealet i Danmark, findes der heller ikke overordnede retningslinjer for afvejningen af interesser i et givent havområde. Dermed indeholder sektorplanlægningen mulighed for en relativt stor fleksibilitet overfor skiftende politiske eller faglige prioriteringer. Denne fleksibilitet kan imidlertid have sin pris, i form af manglende optimering på langt sigt, når ikke alle interesserne inddrages i en samlet afvejningsproces.

4.5. Arealkonkurrence – forebyggelse og løsning

Principperne for afvejning af arealkonkurrence følger de almindelige regler for afvejning af interesser mellem statslige myndigheder, hvor man som udgangspunkt søger konsensus på administrativt eller politisk niveau. Disse procedurer bygger på sædvane og har generelt en lav grad af formalisering.

I forbindelse med såvel planlægning som løsningen af andre myndighedsopgaver er der løbende opstået arealkonkurrence, som det har været muligt at løse inden for rammerne af det eksisterende system. På den ene side har den danske model således hidtil løst sin opgave i forhold til forebyggelse og løsning af arealkonkurrence. På den anden side findes der sandsynligvis mekanismer, som er bedre og mere omkostnings-effektive, når det gælder forebyggelse og afvejning af arealkonkurrence, særligt i en fremtidig situation med øget konkurrence. Det må samtidig konstateres, at der også på dette område er relativt store forskelle i de enkelte myndigheders bedømmelse af det nuværende systems effektivitet.

Som tidligere nævnt er høring én af hjørnestenene i afvejningen af arealkonkurrence, idet der i den danske forvaltningstradition er en omfattende inddragelse af interessenterne i såvel planlægning som i konkrete afgørelser. Alle myndigheder betjener sig af offentlige høringer, partshøringer og dialog med såvel offentligheden som interessegrupper både i forhold til planlægning og i forhold til konkrete myndighedsopgaver. Tilsvarende afspejler myndighedernes arbejde i almindelighed kravene til god forvaltningsskik, fx om at beslutninger og planer skal dokumenteres og dokumentationen gøres tilgængelig for offentligheden. Endelig indgår der i de fleste afgørelser om planer, projekter eller tilladelser en mere eller mindre omfattende adgang til at påklage afgørelsen, fx til en overordnet myndighed, evt. ministeren, eller et særligt klagenævn.

Der er i Havplangruppen generel enighed om, at høringsproceduren fungerer, men at en mere effektiv og mere kundevenlig sagsbehandling vil kunne forbedre forholdene yderligere.

4.6. Samarbejde og koordination med nabolandene

Det er endvidere Havplangruppens opfattelse, at også mekanismerne til koordination med nabolandene er velfungerende, både hvad gælder planlægning og andre myndighedsaktiviteter, fx tilladelser til større projekter, der kan have væsentlige grænseoverskridende effekter. I disse tilfælde høres berørte nabolande, primært efter lovbestemt procedure, som har implementeret VVM- direktivet, SMV-direktivet og Espoo-konventionen. I flere sammenhænge er dette udbygget i form af samarbejdsaftaler med nabolandene, fx omkring bedømmelsen af Nord Stream gasledningen i Østersøen.

Samtidig er det imidlertid tvivlsomt, om de nævnte aftaler og procedurer vil være tilstrækkelige i en fremtid, hvor alle Danmarks nabolande udfører maritim fysisk planlægning. I så fald vil der formentlig være behov for et mere udbygget samarbejde, fx en vis koordination af planlægningsprincipper og samrådsprocedurer i forbindelse med planlægningen. EU, de regionale havkonventioner (OSPAR/HELCOM) eller et udbygget samarbejde om mindre, regionale havområder vil måske kunne spille en rolle i løsningen af denne opgave, fx via nedsættelse af arbejdsgrupper eller faste dagsordenspunkter med orientering om igangværende planlægningsarbejde.

4.7. Sammenhængen mellem land og vand – integreret kystzoneforvaltning

Der har igennem de seneste mange år været et vist fokus på forvaltningen af kystzonens særlige værdier. Alligevel har det fortsatte pres i nogle områder været med til at forringe de miljømæssige, socio-økonomiske og kulturelle ressourcer i kystområderne. Hertil kommer virkningerne af klimaændringerne, som alt andet lige vil øge risikoen for oversvømmelser og erosion i kystzonen.

I Danmark opfattes koordinationen mellem vand og land som velfungerende på de områder, hvor der i lovgrundlaget er taget specifikt stilling til dette, fx havneloven, kystbeskyttelsesloven og miljømålsloven. Nogen samlet politik for integreret kystzoneforvaltning findes imidlertid ikke i Danmark, og flere myndigheder opfatter overordnet set koordineringen over land-vand grænsen som utilfredsstillende, bl.a. fordi der kun i relativt få tilfælde er taget samlet stilling til koordinationen i lovgivning eller lignende.

Det er arbejdsgruppens bedømmelse, at en forholdsvis stor del af samtlige myndighedsaktiviteter - måske op til 2/3, både vedrørende planlægnings- og myndighedsopgaver, i en vis udstrækning involverer problemstillinger henover land/vand-grænsen. Set i dette lys kan der være grund til at kystzoneforvaltningen sættes højere på dagsorden, idet det dog samtidig bør overvejes nærmere, om dette bedst sker i sammenhæng med diskussionen af maritim fysisk planlægning eller i anden sammenhæng. En af problemstillingerne i denne diskussion er kommunernes rolle, idet en bedre sammenhæng i forvaltning og planlægning i kystzonen nødvendigvis må tage fat på diskussionen af om plankompetencen hen over kystlinjen skal være delt mellem stat og kommune eller plankompetencen skal ligge hos én af parterne. Forslag som vedrører ressort eller kompetencefordelingen mellem myndigheder ligger uden for arbejdsgruppens mandat, og gruppen har derfor ikke drøftet dette spørgsmål yderligere.

4.8. Konklusion – rum til forbedring

Havplangruppens overvejelser tager udgangspunkt i, at der ikke findes en overordnet planlægningsmekanisme for havarealet i Danmark. Der udarbejdes en række sektorplaner med formel status fastlagt i lovgivning for forskellige aktiviteter i danske farvande eller som støtte til løsningen af konkrete myndighedsopgaver. Disse planer koordineres på tværs mellem sektorerne gennem høringer, arbejdsgrupper eller bilaterale forhandlinger.

Planlægning af havarealerne foregår "efter behov", og dette behov er defineret politisk eller i hver enkelt sektor. Samlet set ser det ud som et "først til mølle" princip, og ikke en samlet proces, hverken i tid eller rum. De fleste planer revideres ad hoc. Dette gælder dog ikke de planer, der bygger på EU-direktiver, hvor revisionsfrekvensen typisk er 6 år (fx vandplaner, Natura 2000 planer og havstrategier).

Samtidig er der en glidende overgang mellem planlægning og løsningen af konkrete myndighedsopgaver, fx i form af tilladelser. Det skyldes blandt andet, at der er forskel på hvor megen information om de faktiske forhold, der er til rådighed på forskellige områder. Nogle myndigheder mener derfor, at den fremtidige model skal være tilstrækkelig fleksibel til at rumme konkret planlægning for de ressortområder, hvor det er muligt og ønskeligt. Men samtidig skal modellen være smidig nok til at håndtere de områder, hvor man ikke fagligt kan afgrænse aktiviteterne til specifikke områder.

Arbejdsgruppen finder generelt, at de eksisterende koordinationsmekanismer mellem myndighederne og mellem nabolandene fungerer hensigtsmæssigt, men finder samtidigt, at der er mulighed for forbedring, og at forbedringer vil være påkrævet i en forholdsvis nær fremtid, hvor presset på arealressourcerne og presset fra andre lande deltagelse i havplanlægning, vil være voksende.

Koordineringen mellem vand og land opfattes som velfungerende på de områder, hvor der i lovgrundlaget er taget specifikt stilling til dette, fx havneloven, kystbeskyttelsesloven og miljømålsloven. Nogen samlet politik for integreret kystzoneforvaltning findes imidlertid ikke i Danmark, og flere myndigheder opfatter overordnet set, at der er relativt store udfordringer i koordineringen mellem land og vand i kystzonen. Øget integration af planlægning og forvaltning i kystzonen aktualiserer diskussionen om forholdet mellem statens og kommunernes kompetence og falder uden for arbejdsgruppens mandat.

5. Maritim fysisk planlægning i Danmarks nabolande

Havplangruppen har indhentet oplysninger om de maritime plansystemer i Norge, Sverige og Tyskland, som arbejdsgruppen finder mest interessante i forhold til en dansk diskussion af planlægning på havet. Oplysninger er i hovedsagen indhentet via skriftlige kilder og gennem sekretariatets kontakter med nøglepersoner i de tre landes forvaltninger.

Der arbejdes med maritim fysisk planlægning i en række andre lande, både i Nordsøområdet, fx UK og Holland, og i Østersøområdet, fx Polen og Finland. Dette er bl.a. kortlagt i Østersøplanministrenes samarbejde (VASAB), jf. kapitel 6 og referencelisten.

5.1. Sverige – nyt, lovreguleret maritimt plansystem på vej

Baggrund og motivation

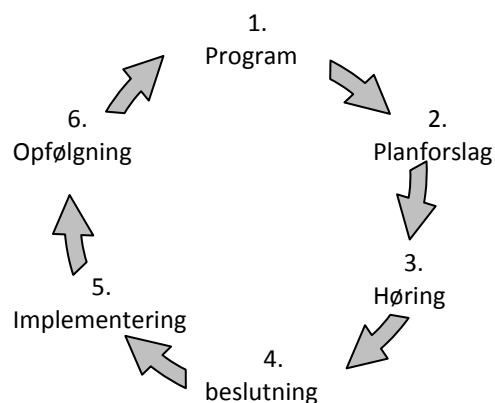
I Sverige forekommer der i dag kun meget begrænset planlægning på havet. Det gælder både det statslige og det kommunale niveau. Kommunerne har med deres oversigtsplaner mulighed for at planlægge ud til grænsen for territorialfarvandet (12 sømil fra basislinjen). Kommunerne har kun i ringe grad benyttet muligheden, hvilket blandt andet skyldes manglende overordnede krav til planlægningen, mangel på viden, data og planlægningsmetoder, og endelig, at det overvejende er staten, der er ansvarlig for forvaltningen af havområderne.

Den svenske stat har særligt i 1970'erne taget initiativer på planlægningsområdet, som bl.a. skulle sikre visse almene, statslige interesser på havet og i kystområderne. Mulighederne for at tilgodese sådanne almene interesser er senere indarbejdet i miljølovgivningen. Øvrige statslige initiativer har været og er fortsat hovedsageligt knyttet til en række enkelte sektors behov for planlægning af deres aktiviteter. Samtidig har man konstateret, at aktiviteterne på havet vokser i antal og omfang, hvilket har skabt øget konkurrence om havarealet og øget behovet for forskellige beskyttelsesforanstaltninger.

På den baggrund nedsatte den svenske regering "Havsplaneringsutredningen", som dels skulle analysere situationen, dels foreslå ny lovgivning om planlægning på havet. Udredningen afgav sin hovedrapport til regeringen i december 2010 (SOU 2010:91). Udredningen har været i høring frem til 14. marts 2011, og fået en overvejende positiv modtagelse hos myndigheder og andre aktører. Den svenske regering har efterfølgende formuleret et tillægsmandat til udrederen vedrørende data- og vidensbehov, som skal afrapporteres i juni 2011. Det er Miljødepartementets bedømmelse, at det nye havplansystem i Sverige vil kunne være på plads i sommeren 2012. Beskrivelsen nedenfor gengiver en række hovedtræk i det foreslåede nye system.

Udførelse og indhold

Udredningen foreslår, at der lovgives om en samlet planlægning for hele havområdet baseret på økosystemtilgangen. En sådan havplan skal, ud fra afvejninger af de almene interesser, angive den mest hensigtsmæssige anvendelse af havområderne i henhold til benyttelse, beskyttelse og forvaltning. Planen skal bygge på en vurdering af miljøtilstanden, eksisterende aktiviteter og afvejninger af modstridende interesser fra et miljømæssigt, økonomisk og socialt synspunkt.



Figur 3:

Havplanen udarbejdes og fastlægges af regeringen, og der er indbygget en omfattende teknisk samarbejdsprocedure i planlægningen og en omfattende samrådsprocedure med kommuner, landsting og andre myndigheder samt offentligheden, jf. ovenstående figur (figur 3) med oversigt over proceduren.

Planernes karakter

Havplanen indgår ikke i et hierarkisk system af havplaner, som senere udfyldes af kommuner eller andre statslige myndigheder, men indeholder et samlet sæt af regler og retningslinjer, som andre myndigheder skal følge eller lade sig vejlede af ved udøvelsen af deres beføjelser efter lovgivningen.

Kommunernes oversigtsplaner må således ikke stride mod havplanen. Omvendt er det vurderingen, at havplanen vil bidrage med et væsentligt bedre grundlag til brug for den kommunale planlægning på kyst- og havområdet. Sager vedrørende kontinentalsoklen skal i højere grad uddelegeres til Sveriges Geologiske Undersøgelser (SGU). Endelig foreslås det, at Sverige benytter sig af den af havretten givne mulighed for, at etablere en tilstødende zone (fra 12 til 24 sømil fra basislinjen) med henblik på bedre mulighed for beskyttelse af den maritime kulturarv. Udredningen foreslår, at der sideløbende udarbejdes havplaner for 3 havområder: Botniske Bugt, Østersøen og Kattegat-Skagerrak (Västerhavet). Områderne afgrænses mod land af en linje 1 sømil uden for basislinjen. Planerne skal kunne indeholde såvel vejledende som styrende og bindende bestemmelser.

Beslutningsprocesser og organisation

Processen for udarbejdelse af planerne illustreres figur 3 ovenfor. Udredningen vurderer på basis af erfaringer fra Norge og Tyskland, at det vil tage ca. 4 år at udarbejde havplanerne, måske længere tid for første generations planer, særligt i Østersøen. Disse landes erfaringer tyder endvidere på, at der vil være behov for helt nye planer efter 12-20 år.

Ansvar for den statslige havplanlægningen skal ligge hos den nye "Havs- og vattenmyndighet", som er under etablering i Göteborg, i samarbejde med kyst-länsstyrelserne. Til udformning af konkrete forslag hører alle berørte myndigheder og kommuner. Det endelige forslag samt en sammenfatning af alle tilhørende udtalelser fremlægges regeringen, der på den baggrund træffer beslutning (vedtager planen). Derefter implementeres planen på nationalt og kommunalt niveau.

Planen omhandler både udstedelse af tilladelse og forvaltningsforanstaltninger. Länsstyrelserne har ansvaret for, at der er overensstemmelse mellem havplanen og de kommunale planer. Da kommunerne er af central betydning for, at hav- og kystplanlægningen hænger sammen, skal der føres en løbende dialog mellem kommunerne og Havs- og vattenmyndigheten under hele planprocessen.

Håndteringen af maritime data

Som tidligere nævnt udredes spørgsmålet om håndteringen af data og behovet for viden i forhold til maritim fysisk planlægning fortsat, og der vil først i løbet af efteråret 2011 blive truffet beslutning om, hvordan spørgsmålet skal løses.

5.2. Norge – strategiske interesser og stærke politiske signaler

Baggrund og motivation

Startskuddet til planlægning på havet i Norge kom med Stortingsmelding nr. 12 i 2001: *”Rent og rikt hav”*. Formålet med meldingen var at definere overordnede mål for en helhedsorienteret havmiljøpolitik samt, at foreslå værktøjer og processer til hvordan en sådan politik kunne udvikles og implementeres på kort og lang sigt, herunder sikre bedre koordinering mellem de forskellige sektorer.

Ligesom i en række andre lande var et øget pres på arealressourcerne og en øget konkurrence mellem forskellige aktiviteter - ikke mindst en række tunge økonomiske sektorer som fiskeri, indvinding af olie og gas samt skibsfart i Barentshavet og Norskehavet, stærkt medvirkende til den politiske interesse for planlægningen. Medvirkende er endvidere Norges strategiske interesse i de nordlige havområder.

Udførelse og indhold

På baggrund af ovennævnte melding er der udarbejdet forvaltningsplaner for henholdsvis Barentshavet og havområderne udenfor Lofoten samt Norskehavet. Planen for Nordsøen og den norske del af Skagerrak er under udarbejdelse. Planerne bygger på økosystemtilgangen og sætter, med udgangspunkt i miljømæssige værdier, en overordnet ramme for aktiviteter i det respektive område; primært i henhold til fiskeri, søtransport og olieaktiviteter.

Generelt giver planer først en grundig beskrivelse af økosystemerne i de respektive områder. Særligt værdifulde og sårbare områder udpeges og kategoriseres i geografisk afgrænsede områder. Denne udpegning bygger bl.a. på observerede forekomster af fx koraller, dybhavsfjeld, gydeområder, fiskebestande og søfuglekolonier. Dernæst beskrives de for området forekommende aktiviteter, der som nævnt primært består af fiskeri, søtransport og olieaktiviteter. Der tages udgangspunkt i den samfundsmæssige og socioøkonomiske betydning. Disse aktiviteter er ligeledes registreret i geografisk afgrænsede områder. Efterfølgende beskrives hvilke konsekvenser de forskellige aktiviteter har for de forskellige dele af økosystemet, og i hvilket omfang de forskellige aktiviteter påvirker hinanden.

På den baggrund opstilles en række mål vedrørende fx forvaltningen af biodiversitet, forvaltning af særligt værdifulde og sårbare områder og naturtyper, forurening generelt, akut forurening, fødevarer sikkerhed mm. Endelig beskrives hvilke tiltag, der skal implementeres for at imødekomme målsætningen samt en vurdering af de økonomiske og administrative konsekvenser.

De fleste af de tiltag, der nævnes i meldingerne, er ikke direkte anvendelige, da de hovedsagligt beskriver, hvad der skal foretages på regeringsniveau; fx at indføre restriktioner, styrke udviklingsarbejdet, fremlægge handlingsplaner, mm. Der er dog også eksempler på mere konkrete tiltag som fx vedr. olieaktiviteterne, hvor der foreslås forbud mod boringer i bestemte perioder i et geografisk afgrænset område.

Planernes karakter

En stortingsmelding er som udgangspunkt et oplæg til drøftelse og ikke et egentligt beslutningsforslag. Begge meldinger – vedrørende Barentshavet og Norskehavet – har efterfølgende været til komitebehandling i Energi- og miljøkomiteen, som har afgivet bemærkninger. Komiteen har derefter anbefalet regeringen at følge meldingerne, hvilket er bekræftet af Stortinget.

Havplanlægningen i Norge er således først og fremmest en politisk proces. Den bygger ikke på en særlig lovgivning, men gennemføres med virkemidlerne i sektorlovgivningen. Planerne er vejledende og ikke bin-

dende for sektorerne, og virker således primært gennem et stærkt politisk signal fra Stortinget og gennem den tilslutning, som planerne har fra sektorerne.

Beslutningsprocesser og organisation

Det overordnede arbejde med planerne er forankret i miljøpolitikken, hvor Miljøverndepartementet har hovedansvaret for de nationale mål og resultatopfølgningen. I den forbindelse er der etableret et omfattende samarbejde mellem alle involverede myndigheder, som grundlag både for udarbejdelsen og den senere gennemførelse og overvågning af forvaltningsplanerne. Udarbejdelsen af planerne bygger grundlæggende på, at der opnås konsensus mellem de deltagende interesser.

For hvert af planområderne er der nedsat et fagligt forum; for Barentshavet-Lofoten, ledet af Norsk polarinstitut, for Norskehavet ledet af Direktoratet for Naturforvaltning og for Nordsøen ledet af Statens forureningstilsyn.

Derudover er der nedsat en risikogruppe ledet af Kystverket og en overvågningsgruppe ledet af Havforskningsinstituttet. Disse to sidstnævnte grupper omfatter alle tre planer. Endelig er der for hvert planområde nedsat en referencegruppe bestående af berørte interessegrupper som fx erhvervslivet og NGO'erne samt internationale samarbejdsorganer, fx OSPAR, EU og NEAFC.

Håndteringen af maritime data

De norske forvaltningsplaner bygger på en ambition om, at forvaltningen skal være vidensbaseret, og selve processen lægger stor vægt på at opbygge et fælles viden- og datagrundlag for indsatserne i planerne. Data ligger hos de enkelte sektormyndigheder og ofte i forskellige formater og med forskelle i adgangsforholdene. Der arbejdes derfor med at opbygge en forbedret infrastruktur for maritime data under navnet Norge Digitalt (www.statkart.no/?to=914). Datagrundlaget for de norske forvaltningsplaner kan ses på nettet (www.mareano.no).

Norge har gode data om de biologiske forhold og arbejder på at forbedre kortlægningen af havbunden og supplere datagrundlaget om havfugle. Norge har ligeledes gode data om maritime aktiviteter både i territorialfarvandet og i EEZ, og en stor del af data ligger på GIS-form. Data om de socioøkonomiske forhold er mindre gode, men der arbejdes på forbedringer.

5.3. Tyskland – forbundsstat med delte kompetencer

Baggrund og motivation

I Tyskland er planlægningen på havet delt, så det er den respektive delstat, der står for planlægningen ud til 12 sømil fra basislinjen og forbundsstaten, der planlægger fra 12 sømil og ud til den ydre grænse for EEZ. Både på forbundsstats- og delstatsniveau blev arbejdet med maritim fysisk planlægning indledt i 2005. Baggrunden for dette arbejde var dels, at der i kystområderne var et væsentligt stigende pres fra menneskeskabte aktiviteter, dels at der i EEZ var øgede anvendelseskrav og potentielle konflikter mellem disse forskellige anvendelser og/eller med beskyttelse af havmiljøet.

Udførelse og indhold

Bundesamts für Seeschiffahrt und Hydrographie (BSH) har udarbejdet planer for henholdsvis EEZ i Nordsøen og EEZ i Østersøen. I planerne beskrives først nogle generelle retningslinjer, der er inddelt i forskellige kategorier, herunder sikring og styrkelse af skibstrafikken, styrkelse af den økonomiske kapacitet, styrkelse

af offshore vindenergi og sikring af naturressourcerne. Dernæst beskrives konkrete mål og principper vedrørende henholdsvis skibsfart, udnyttelsen af ikke-levende ressourcer, rørledninger og søkabler, videnskabelig havforskning, energiproduktion (primært vindenergi), fiskeri og havbrug samt havmiljø. For hvert emne, med dertilhørende mål og principper, er lovgrundlaget beskrevet – fx fremgår det under skibsfart at lovgrundlaget omfatter artikel 58 og 60 i UNCLOS, IMO's regler og standarder samt "das Seeaufgabengesetz" (maritim ansvarslov).

På delstatsniveau udviklede en arbejdsgruppe i Schleswig-Holstein en maritim handlingsplan, som blev vedtaget i juni 2008, og som omhandlede mere end 60 konkrete foranstaltninger, herunder mål, tidsrammer, ansvar og anslåede omkostninger. Maritim fysisk planlægning indgik i arbejdsgruppens forslag som det vigtigste redskab til at opnå integration af sektorpolitikkerne på havet.

Planernes karakter

Planerne for EEZ bygger på zoner og der skelnes generelt mellem to forskellige udpegningsniveauer – Vorranggebiet (prioriteret område) og Vorbehaltsgebiet (forbeholdt område). I områder udpeget som Vorranggebiet gives forrang til en bestemt aktivitet, hvilket vil sige at andre aktiviteter ikke må stride mod målsætningen i den prioriterede aktivitet. Vorbehaltsgebiet er ikke bindende i samme grad som Vorranggebiet, men benyttes i områder, hvor der er risiko for interessekonflikter og hvor man i sådanne tilfælde ønsker området forbeholdt en bestemt aktivitet. Hjemlen findes i Forbundsstatens planlov fra 1997. Se i øvrigt: http://www.bsh.de/en/Marine_uses/Spatial_Planning_in_the_German_EEZ/documents2/Spatial_Plan_North_Sea.pdf

Beslutningsprocesser og organisation

Planerne for EEZ var i offentlig og international høring sommeren 2008 og igen i maj 2009 og blev derefter vedtaget i henholdsvis september og december 2009. Det er sektormyndighederne der, via sektorlovgivningen, står for implementeringen af disse planer. Implementeringen af handleplanerne på delstatsniveau skulle ske gennem den regionale udviklingsplan, som blev vedtaget i slutningen af 2009 efter offentlig høring.

Håndteringen af maritime data

BSH er i besiddelse af omfattende data om maritime aktiviteter og anvendelsen af havet til brug i den maritime planlægning. CONTIS er den maritime database med geodata for alle aktuelle og potentielle anvendelser af havet, herunder de marine beskyttelsesområder i Nordsøen og Østersøen. NAUTHIS er den centrale database med hydrografiske geodata, som BSH anvender i sin virksomhed. Hertil kommer den marine miljødatabase, MUDAB, som er et fælles projekt mellem BSH og den føderale miljøstyrelse. Database rummer maritime data, som indsamles indenfor rammerne af internationale og nationale aftaler om beskyttelse af de regionale havområder. Nærmere information kan ses på www.Geoseaportal.de

5.4. Vurdering af nabolandenes erfaringer

Danmarks tre nærmeste nabolande har allerede etableret forskellige varianter af maritim planlægning eller forventer at gøre det i de kommende år. Som led i arbejdet har disse lande indhentet en række værdifulde erfaringer, som kan indgå i overvejelserne omkring en dansk udvikling på området. Den generelle vurdering i de lande, der har gennemført havplanlægning er, at den har styrket havpolitikken generelt såvel som forvaltningen af specifikke sektorer, og at den nyder almen anerkendelse som et nyttigt redskab for varetagelse af de pågældende landes samfundsmæssige interesser. I det følgende sammenfattes en række mere specifikke overvejelser og erfaringer.

De formelle rammer

De norske forvaltningsplaner bygger på en politisk proces og ikke på lovgivning. De politiske signaler er ganske vist stærke, både omkring selve processen og i forhold til indholdet i planlægningen, fx afvejningerne mellem de forskellige maritime aktiviteter i et givet område. Men det opleves alligevel som en svaghed i planlægningsprocessen og ikke mindst i gennemførelsesfasen, at rammerne og processen ikke er fastlagt i lovgivning. Systemet bygger dermed på en relativt høj grad af frivillighed og konsensus mellem de forskellige aktører. Når systemet alligevel fungerer i Norge skyldes det den tradition for samspil mellem regeringen og Stortinget, som er opbygget via meldinger til Stortinget. En tilsvarende tradition findes ikke i Danmark.

Opdraget til den svenske havsplaneringsutredning pointerer da også, at udredningen skal fremlægge forslag til et lovbasert system, hvilket desuden støttes af folkene bag udredningen. Tyskland har ligeledes et lovbasert system.

Hierarki af planer

Hverken det norske eller det kommende svenske system lægger op til etablering af et hierarki af planer, hvor de overordnede planer styrer planer for mindre regionale områder, som igen styrer udarbejdelsen af detaljerede planer. Sådanne hierarkier indgår i mange plansystemer på land.

Derimod lægger de norske forvaltningsplaner og de kommende svenske havplaner op til, at planerne skal indeholde et spektrum af virkemidler. Det omfatter fx zoneinddelinger og forskellige typer retningslinjer, som kan være mere eller mindre bindende eller vejledende i de forskellige zoner. Når planerne er lagt fast, hvilket sker i samarbejde med alle involverede aktører, er de direkte gældende for myndighederne, og borgerne kan lægge planerne til grund for deres aktiviteter, ansøgninger eller strategier.

Binding eller vejledning

Nabolandenes erfaringer tyder på, at graden af binding må afgøres ud fra behovet i de forskellige områder eller zoner og på baggrund af de mål og hensyn, som er fastlagt eller bliver fastlagt i specifikke sektorlove. Endvidere kan det faktuelle grundlag for planlægningen have betydning i den forstand, at jo bedre det faktuelle grundlag er, jo større er mulighederne for at foretage en kvalificeret afvejning af interesserne og for at tilgodese hensynet til retssikkerheden. Meget taler således for, at havplanerne bør indeholde et spektrum af retningslinjer, som kan være mere eller mindre bindende.

Administrative eller andre grænser

Grænsen mellem territorialfarvandet og EEZ spiller en afgørende rolle i Tyskland, hvor delstaterne planlægger i territorialfarvandet og forbundsregeringen i EEZ, og i Sverige, hvor kommunerne har plankompetence i territorialfarvandet. Også i Norge er de indre farvande, fx i de norske fjorde, holdt uden for forvaltningsplanerne for de store åbne havområder, dog mest af praktiske grunde.

I Danmark går den naturlige grænse i strandkanten (højeste daglige vandstand), hvor den kommunale plankompetence slutter og staten tager over. Ønsker man at flytte på denne grænse, åbner det en kompleks diskussion af kompetencefordelingen mellem stat og kommuner. Denne diskussion er aktuel, hvis man vil tage fat på at forbedre forvaltningen i kystzonen, men den har ikke den store betydning i forhold til planlægning i de åbne havområder. Man kunne imidlertid tænke sig, at en kombineret maritim planlægning og planlægning hen over land-vandgrænsen i kystzonen, tilrettelægges efter en samrådsmodel med deltagelse af alle involverede myndigheder og andre aktører, således som foreslået i Sverige. En eller flere modeller for dette vil muligvis indgå i det kommende forslag fra EU-Kommissionen, jf. afsnit 6.1.

Koordination med nabolandene

Med få undtagelser har ingen af nabolandene lagt speciel vægt på koordination med nabolandene. Tyskland har anvendt Espoo-proceduren i forhold til den endelige plan, mens Norge har haft god og nødvendig kontakt med Rusland i de nordlige havområder. På trods af de ellers oplagte sammenhænge i økosystemerne og i forhold til en række tekniske anlæg, som fx rørledninger og kabler, er planerne ikke udarbejdet med disse sammenhænge for øje, ligesom der ikke er etableret rammer for, at dette kan ske i fremtiden. Douvere og Ehler 2009 når frem til samme konklusion ud fra en sammenligning af den maritime planlægning i tyske, hollandske og belgiske farvande i Nordsøen.

Når den norske planlægning imidlertid rykker ned i Nordsøen, og Sverige går i gang med planlægningen i Kattegat/Skagerrak og i Østersøen, bliver der behov for samrådsmekanismer, der kan sikre sammenhæng i planlægningen. I denne sammenhæng overvejes forskellige muligheder, dels via de regionale havkonventioner, dels via EU-systemet, men også regionale samråd i mindre grupper af lande overvejes.

6. Internationalt samarbejde

Maritim fysisk planlægning har gennem flere år været på dagsordenen i en række internationale samarbejdsorganer, som Danmark deltager i. Maritim fysisk planlægning drøftes således først og fremmest på EU-plan, men også i de regionale havkonventioner for henholdsvis Nordøstatlanten og Nordsøen (OSPAR) og for Østersøen (HELCOM), og i Østersøplanministrenes samarbejde (VASAB). På globalt plan har Unesco og UNEP udgivet nyttige publikationer på området. Ud over Norge, Sverige og Tyskland arbejdes der med forskellige former for maritim fysisk planlægning i Holland, Belgien, UK, Polen og Finland.

6.1. Maritim fysisk planlægning – del af EU's integrerede maritime politik

EU-Kommissionen fastslår i sin meddelelse om en integreret maritim politik⁴, at planlægning er et fundamentalt værktøj for at sikre en bæredygtig udvikling af havområder og kystregioner og for genopretningen af Europas have til en god miljøtilstand.

EU-Kommissionen har desuden udformet en meddelelse, som indeholder en "Køreplan for maritim fysisk planlægning"⁵. Køreplanen bygger på praktiske erfaringer med maritim fysisk planlægning i flere EU-lande og opstiller 10 grundlæggende principper og tilgange for det videre arbejde.

Blandt disse principper og tilgange er,

- at den maritime fysiske planlægning har tre dimensioner (havbunden, vandsøjlen og overfladen) og derfor ikke bare kan kopiere planlægningen på land;
- at der bør fastlægges målsætninger for planlægningen;
- at den bør have et lovmæssigt ophæng;
- at planlægningsprocessen bør være gennemskelig og sikre deltagelse af alle involverede interesser;
- at planlægningen koordineres internationalt.

Kommissionen har i løbet af 2009 fulgt dette op gennem afholdelse af 4 workshops, hvor køreplanens principper er blevet diskuteret, og Kommissionen er ved at gennemføre pilotprojekter med maritim fysisk planlægning, bl.a. i Østersøen. En række danske myndigheder, herunder Søfartsstyrelsen, Kystdirektoratet, Farvandsvæsenet, Naturstyrelsen og Energistyrelsen, som har interesser i fysisk planlægning som redskab til løsning af deres opgaver, har fulgt arbejdet.

Kommissionen har senest i sin meddelelse fra december 2010⁶ (Maritime Spatial Planning in the EU – achievements and future development) konstateret, at der generelt er stor tilslutning til køreplanens principper for maritim fysisk planlægning i medlemslandene, men at processerne for maritim fysisk planlægning udvikler sig med stor forskellighed i medlemslandene og internationalt. Kommissionen konkluderer, at der både er behov for og supplerende værdi ved en fælles holdning til maritim fysisk planlægning. Kommissionen er derfor gået i gang med at udarbejde en konsekvensvurdering af en række muligheder for videre udvikling af maritim fysisk planlægning og ICZM. Disse muligheder omfatter såvel ikke-bindende bestemmelser som retligt bindende muligheder. I konsekvensvurderingen indgår en omfattende konsultationsproces i forhold til involverede aktører og offentligheden. Kommissionen forventer at fremlægge konkrete forslag om maritim fysisk planlægning i slutningen af 2011 eller begyndelsen af 2012.

⁴ KOM (2007) 575

⁵ KOM (2008) 791

⁶ KOM (2010) 771

6.2. ICZM – har vi et problem?

I mange lande i Europa, herunder Danmark, træffes beslutninger i forbindelse med planlægning og udvikling af kystzonen fortsat på sektorniveau uden et samlet overblik. Det er EU-Kommissionens opfattelse, at en sådan fragmenteret tilgang til planlægning og forvaltning, medvirker til en ineffektiv anvendelse af ressourcerne og skaber større chancer for interessekonflikter, herunder modstridende krav til benyttelse versus beskyttelse. Dermed reduceres mulighederne for en mere bæredygtig udvikling.

Derfor vedtog Europaparlamentet og Rådet i 2002 en henstilling (recommendation) om integreret kystzoneforvaltning (ICZM). Henstillingen definerer en række principper for kystzoneplanlægning og forvaltning, som bl.a. omfatter behovet for (1) en fornuftig og dialogpræget planlægning, (2) et langsigtet og tværsektorielt perspektiv, (3) proaktivt at involvere berørte parter, og (4) et samlet hensyn til kystzonens komponenter såvel på land som i havet.

Kommissionen har besluttet, at udviklingen af et nyt initiativ for ICZM skal kombineres med et muligt forslag til fremtidige indsatser for maritim fysisk planlægning. Den aktuelle konsultationsproces omfatter derfor begge emner.

6.3. Konklusion – maritim fysisk planlægning er kommet for at blive

Arbejdsgruppen konstaterer, at maritim planlægning er relativt højt placeret på den internationale dagsorden, ikke mindst i EU. Dette skyldes dels, at mange EU-lande allerede planlægger for havområderne og at andre er ved at etablere systemer for dette.

Arbejdsgruppen konstaterer endvidere, at Kommissionen arbejder på at fremlægge et forslag til fællesskabsinstrument om maritim planlægning, og at dette med stor sandsynlighed vil være til forhandling under det danske EU-formandskab i første halvår 2012.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at gruppens diskussioner, overvejelser og forslag vil kunne tjene som en del af platformen for udformningen af en dansk holdning til det forventede forslag fra Kommissionen.

7. Hvad skal vi med planlægning - på havet?

Det er arbejdsgruppens generelle opfattelse, at den danske planlægning og forvaltning på havet på mange måder har fungeret tilfredsstillende hidtil. På kort sigt vil systemet kunne fungere videre med mindre justeringer og effektiviseringer. Behovet for mere omfattende reformer, fx i form af en overordnet, tværsektoriel fysisk planlægning på havet, er derfor ikke akut. En række mere langsigtede tendenser tyder imidlertid på, at der allerede nu bør sættes gang i overvejelserne om, hvordan en sådan reform kunne se ud.

Blandt de vigtigste af disse tendenser er følgende:

- (1) Der er meget der tyder på, at fysisk planlægning vil være et nyttigt og ikke mindst omkostningseffektivt redskab til gennemførelse af de kommende indsatsprogrammer efter havstrategidirektivet (og havstrategiloven). Disse indsatsprogrammer, som skal indeholde de tiltag, der er nødvendige for at opnå god miljøtilstand i de marine områder, vil på mange måder komme til at ligne de norske forvaltningsplaner. De skal foreligge i en første udgave i 2015 og være operative senest ved udgangen af 2016.
- (2) Konkurrencen om arealer til en række formål er allerede stor ikke mindst i de forholdsvis lavvandede danske farvande. Det må forudses, at presset på havarealerne vil være stigende i de kommende år, og at presset vil forstærkes, når finanskrisen klinger af og presset fra udbygningen af udnyttelsen af vedvarende energi på havet for alvor slår igennem.
- (3) Stort set alle Danmarks nabolande vil om nogle få år have gennemført planlægning på havet i én eller anden form. Danmark kan få vanskeligheder med at forholde sig til disse planer og med at sikre danske interesser i forhold til planerne, uden at der er etableret en bedre og mere koordineret planlægning også for danske havområder.
- (4) Udviklingen støttes af EU-Kommissionen, som i slutningen af 2011 eller begyndelsen af 2012 forventes at fremlægge et forslag til et retligt instrument om maritim planlægning. Forslaget kommer formentlig tillige til at omfatte ICZM, og det vil være på forhandlingsbordet under det danske formandskab i første halvår 2012. EU-Kommissionen har desuden løbende bidraget til udvikling af det tekniske grundlag for maritim planlægning, fx gennem udvikling af marine landskabsmodeller, dataindsamling og opbygning af datainfrastrukturer for maritime data.
- (5) Den danske forvaltning af havområderne kan opfattes som bureaukratisk, kompliceret og, på en række områder, ikke specielt kundefremmed. Ikke alle myndigheder har det fulde overblik, og redskaberne til koordination i form af høringer mv. er relativt tunge og langsommelige. Først til mølle princippet betyder, at der mangler samtidighed i den overordnede disposition af havområderne, hvilket kan føre til manglende gennemsækelighed og forudsigelighed for kunderne, og efter alt at dømme også til en mindre optimal disponering af havarealerne. Der synes således at være behov for en række forbedringer af forvaltningen på havet, hvoraf et centralt virkemiddel kan være overordnet, tværsektoriel planlægning.
- (6) Krav og udfordringer i INSPIRE. Med Lov om infrastruktur for geografisk information (L1331 2008) har Danmark fået regler, der giver mulighed for at finde, sammensætte og vise geodata, så de hurtigt og nemt kan bruges til at opfylde forskellige formål. Loven er baseret på INSPIRE-direktivets regler, principper og tilhørende retningslinjer. INSPIRE-principperne er ikke kun anvendelige for geografisk information, men kan også bruges som et grundlag for udvikling af offentlige datasamlinger og

den tilhørende digitale infrastruktur. Loven skal også styrke rammen om den nationale geografiske infrastruktur og sammenhængen til digital forvaltning.

- (7) Udfordringerne ved gennemførelsen af den fælles offentlig digitaliseringsstrategi. I den nye fælles offentlige digitaliseringsstrategi for 2011–2015 sættes bl.a. fokus på tværoffentligt samarbejde om digital infrastruktur og genbrug af data samt videreførelse og udvikling af de fællesoffentlige løsninger. Miljøområdet og Geografisk information er særlige temaer.

På denne baggrund anbefaler arbejdsgruppen, at behovet for justeringer af den måde vi i Danmark disponerer havområderne overvejes nærmere med henblik på at skabe en mere effektiv sagsbehandling, give en større gennemskuelse for de maritime kunder, øge sikkerheden for investeringer i de maritime sektorer, fremme mulighederne for en bæredygtig udvikling på havet og give bedre mulighed for varetagelse af danske interesser i forhold til vores nabolande. Endelig anbefaler arbejdsgruppen at der tages initiativer til at skabe en bedre sammenhæng mellem planlægning og forvaltning på land og på vand i kystzonen.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at disse mål bør gå hånd i hånd med varetagelsen af de mål, som de enkelte myndigheder er sat til at varetage via udøvelsen af deres beføjelser i henhold til lovgivningen. Blandt disse mål er fx fastholdelse eller opnåelse af god miljøtilstand, sikring af forsyningen med energi fra vedvarende energikilder (vindmøller, bølgeenergi mv.), indvinding og efterforskning efter olie og gas fra undergrunden, opretholdelse og forbedring af sejladsikkerheden, sikring af forsyningen med råstoffer, udøvelse af et bæredygtigt fiskeri samt placering af anlæg/aktiviteter i kystzonen.

Planlægning vil kunne være et nyttigt, og måske i nogle tilfælde nødvendigt, redskab til imødegåelse af en række af disse udfordringer og til opnåelse af en række af disse mål. Planlægning kan dog ikke erstatte en løbende udvikling og effektivisering af myndighedernes sagsbehandling og kundebetjening. Der er behov for udvikling på begge områder. Måske er de ligefrem hinandens forudsætning.

8. Planlægningens datagrundlag

8.1. Behov for sammenstilling af geodata på tværs

Mulighederne for at sammenstille geografiske informationer på tværs af de maritime myndigheder har stor betydning for myndighedernes udførelse af deres aktiviteter på, i og ved havet. Når geografiske data fra en række myndigheder kan findes, koordineres og sammenstilles, kan der lettere skabes et helhedsbillede af, hvad der foregår på en given lokalitet. Det betyder, at myndighederne ikke hver især skal indsamle informationer i forbindelse med planlægningsaktiviteter eller behandlingen af enkeltsager; de relevante informationer vil derimod være umiddelbart tilgængelige gennem digitale løsninger. Det fælles beslutningsgrundlag, der skabes ved, at alle relevante geografiske informationer er tilgængelige og kan sammenstilles på tværs, vil således kunne effektivisere den enkelte myndigheds opgavevaretagelse og skabe et bedre grundlag for at løse tværgående forvaltningsopgaver.

Som en del af digitaliseringen af den offentlige sektor vil udviklingen af en velfungerende infrastruktur for maritime geodata (MSDI) som et fælles administrationsgrundlag for den maritime sektor kræve, dels at der er en teknologisk infrastruktur på plads som sikrer, at data kan videregives og bruges sammen, dels at der etableres en aftalemæssige infrastruktur, der regulerer de økonomiske forhold og sikrer vedligeholdelsen af data.

Den samlede MSDI vil sikre, at de relevante maritime myndigheder kan bidrage med hver deres geografiske informationer og de nødvendige ajourføringer af disse, og at disse data let kan sammenstilles med en række andre informationer til et aktuelt helhedsbillede. Det er vigtigt at sikre sig, at infrastrukturen ikke alene kan understøtte maritim fysisk planlægning, men også andre relevante maritime tiltag som fx kravene i havstrategidirektivet, arbejdet i forbindelse med fx kystzoneforvaltning, planlægning af energiproduktion til havs, fiskeri, marin miljø- og naturbeskyttelse, søkortlægning, navigation, civil og militært beredskab og turisme.

8.2. Konklusion – grundlaget for en effektiv maritim forvaltning er MSDI

Havplangruppen finder, at brugen af geografiske informationer er en forudsætning for en vellykket integreret maritim planlægning og sagsbehandling, herunder at alle relevante geodata er koordinerede og tilgængelige. I et fremadrettet perspektiv vil etableringen af en velfungerende MSDI således være grundlaget for såvel en effektiv forvaltning som en tværgående planlægning på det maritime område.

Undergruppen om datahåndtering har i sin rapport analyseret behovet for samarbejde mellem offentlige myndigheder om datahåndteringen og konkluderet med en række anbefalinger herom. Anbefalingerne fra undergruppen er desuden reflekteret i de tre modeller for fornyelse af det danske system for maritim forvaltning og planlægning, som Havplangruppen præsenterer i kapitel 9. Der henvises til Datahåndteringsgruppens rapport.

For at sikre en fremtidig velfungerende MSDI anbefaler Havplangruppen, at Maritimt Direktørforum drøfter, iværksætter og koordinerer de nødvendige opfølgende aktiviteter i forhold til indstillingerne fra undergruppen om datahåndtering.

9. Forslag til fornyelser

Det fremgår af arbejdsgruppens kommissorium, at arbejdsgruppen: ” – i lyset af det arbejde, der pågår på EU-plan – skal komme med forslag til den fremtidige praksis for maritim planlægning i Danmark.”

Arbejdsgruppen har ovenfor fremhævet en række grunde til, at der er behov for yderligere at drøfte og udvikle forbedringer af den måde, vi i Danmark disponerer havarealerne. Arbejdsgruppen har imidlertid ikke fundet det hensigtsmæssigt på dette stadium af diskussionen at pege på én bestemt anbefalet løsning. Det skyldes, at de enkelte myndigheder har fundet behov for yderligere at analysere og drøfte mulighederne internt og i forhold til deres politiske opdragsgivere.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at arbejdet i gruppen, herunder gruppens rapport, vil kunne understøtte disse fortsatte diskussioner. Som yderligere støtte har arbejdsgruppen udviklet tre mulige modeller, som vil kunne inspirere til yderligere effektiviseringer af havforvaltningen generelt, herunder bringe varierende grader af planlægning ind som middel til dette.

Arbejdsgruppen har identificeret og drøftet en række forskellige virkemidler til forbedring af den maritime forvaltning og planlægning i Danmark. Virkemidlerne diskuteres i det følgende i relation til de tre udviklingsmodeller. Mere detaljerede værktøjer og forslag på datahåndteringsområder er udviklet af undergruppen om datahåndtering og beskrives nærmere i Datahåndteringsgruppens rapport.

Der kan yderligere tænkes en lang række andre værktøjer og forslag, som falder uden for rammerne af arbejdsgruppens arbejde, herunder fx yderligere værktøjer til udvikling af de offentlige organisationer, effektivisering af beslutningsprocesser og kompetenceudvikling af personale.

Arbejdsgruppen har valgt at beskrive tre modeller for udvikling af det danske system:

- (1) *Justeringsmodellen*, som alene indeholder sektorplanlægning.
- (2) *Vejledningsmodellen*, som indeholder vejledende overordnet planlægning.
- (3) *Lovmodellen*, hvor der lovgives om den overordnede, tværsektorielle planlægning proces, indhold og virkemidler.

Tanken med modellerne er, at de bygger oven på hinanden, startende med justeringsmodellen, som kan udbygges med frivillig, tværgående planlægning, som igen kan udbygges med planlægning i lovform. Et slags system af kinesiske æsker, om man vil. Samtidig vil nogle af elementerne i planmodellerne også kunne tages i anvendelse i justeringsmodellen, fx udbygningen af det grønne Danmarkskort, så det omfatter havet.

Arbejdsgruppen har ikke i denne fase haft mulighed for at afklare forholdet mellem modellerne og det forslag, som EU-Kommissionen har under forberedelse, idet dette først vil foreligge i slutningen af 2011 eller begyndelsen af 2012. Forslaget fra Kommissionen vil derfor kunne føre til justeringer af modellerne.

9.1. Justeringsmodellen – effektivisering af det vi har

Denne model tager udgangspunkt i, at det nuværende danske system kan og bør forbedres gennem en række større eller mindre justeringer i form af bedre koordinering, effektivisering af høringer, forbedret kunde-betjening og infrastruktur for maritime data.

Med hensyn til planlægning betyder modellen, at der ikke tages initiativ til mere overordnet og tværgående planlægning, men at den eksisterende sektorplanlægning fortsættes og udbygges, evt. med planlægning for yderligere sektorer i det omfang sektorerne finder dette hensigtsmæssigt.

Justeringsmodellen omfatter følgende forslag og muligheder for forbedringer:

Etablering af en klar og entydig definition af ansvarsområder og snitflader mellem myndigheder: i form af et system, som klargør og synliggør ansvar og snitflader. Det kan fx ske via borger.dk, og/eller ved, at alle maritime myndigheders hjemmesider indeholder en fyldestgørende og opdateret oversigt over kompetence- og ansvarsforholdene på det maritime område.

Havplan-opfølgingsgruppen har drøftet et system, som klargør og synliggør ansvar og snitflader mellem myndigheder med ansvar på det maritime område. Som udgangspunkt for opgaven er der udarbejdet beskrivelser af kompetence- og ansvarsforholdene.

I første omgang er der enighed om at etablere en fælles havportal, dvs. en forside med links til de respektive myndigheder som et middel til at etablere en klar og entydig definition af ansvarsområder og snitflader mellem myndigheder.

Gruppen har i forbindelse med drøftelserne lagt vægt på, at sammenhængen til det arbejde, der foregår i KMS vedrørende en business case vedr. etablering af en fælles maritim geografisk infrastruktur (MSDI) tænkes ind i arbejdet med en fælles oversigt. Der er udarbejdet en separat indstilling fra arbejdsgruppen for business casen herom.

En fælles havportal vil kunne skabe en fælles indgang for borgere og virksomheder til informationer relateret til havet, og vil kunne give brugerne et bedre overblik. Det er tanken, at systemet skal være dynamisk, således at portalen kan udvikles efterhånden som behovene skifter, såfremt der senere måtte være ønske herom. KMS har oplyst, at teknologien til en simpel og let opdaterbar portal er tilgængelig. På den baggrund vurderes det, at omkostningerne ved en fælles havportal vil være begrænsede. Realiseringen af en evt. beslutning om etablering af en fælles havportal forudsætter, at alle involverede parter afholder ressourcerne inden for egen ramme.

Det indstilles, at der etableres en fælles havportal, dvs. en fælles forside med links til myndigheder med ansvar for aktiviteter på havet, som et middel til at etablere en klar og entydig definition af ansvarsområder og snitflader mellem myndigheder.

Etablering af en fælles infrastruktur for maritime geodata (MSDI): Datagrundlaget og håndteringen af maritime data forbedres gennem et forpligtende samarbejde om udbygning af datainfrastrukturen, jf. forslagene fra Datahåndteringsgruppen, hvilket i sig selv skaber et bedre overblik og en mere kvalificeret forvaltning og sektorplanlægning. Som led i opbygningen af MSDI kan der yderligere udbygges med en maritim dataportal med brugerflader til myndigheder og borgere, jf. Datahåndteringsgruppens forslag.

Øget internationalt samarbejde: Udvidet bilateralt samarbejde, udbygget koordination via EU eller multilateralt samarbejde giver ikke i sig selv organisatoriske forbedringer eller forenklinger, men det kan være et middel til at skabe et bedre og mere robust beslutningsgrundlag.

De 6 myndigheder, der er repræsenteret i Havplan-opfølgingsgruppen, deltager allerede i dag i en lang række internationale fora, der har relation til havplanspørgsmål. De internationale fora varierer fra at være ren informationsudveksling til koordinering eller decideret samarbejde med de lande, Danmark deler havregion med.

Drøftelser i gruppen har desuden afdækket, at flere af myndighederne ønsker at blive bedre orienteret om arbejde i internationale fora, hvor andre myndigheder er repræsenteret. Gruppen er på den baggrund enig om at foreslå et udvidet samarbejde danske myndigheder imellem med fokus på informationsudveksling og koordinering vedr. internationale fora.

- ./ Gruppen har udarbejdet vedlagte skema, som viser de internationale fora af relevans for havplanlægning, som medlemmerne af Havplan-opfølgingsgruppen pt. er medlemmer af. Skemaet viser også, hvor der kan etableres udvidet samarbejde danske myndigheder imellem med fokus på informationsudveksling og koordinering.

Det indstilles, at der igangsættes et udvidet samarbejde danske myndigheder imellem med fokus på informationsudveksling og koordinering vedr. internationale fora.

Etablering af effektive samarbejdsorganer med kunderne og borgerinddragelse: Dette er et supplerende værktøj, idet det ikke i sig selv løser koordinationsproblemerne. Regeringen har i øvrigt i den samlede maritime strategi besluttet, at "etablere et dialogforum for samtlige interessenter vedrørende maritime forhold, som efter behov drøfter maritime forhold, der ikke håndteres i andre sammenhænge." Et sådant forum vil kunne medvirke til en udbygget dialog med brugerne på det maritime område.

Havplan-opfølgingsgruppen vurderer, at det ikke er hensigtsmæssigt at etablere et nye fora inden forhandlingerne af EU-Kommissionens forslag til direktiv om maritim fysisk planlægning.

Udbygget national koordination mellem myndigheder: Øget koordination mellem myndighederne vil formentlig kræve en større grad af formalisering, herunder en udbygget sekretariatsbetjening, og at hovedansvaret for den maritime koordination placeres hos én af de maritime myndigheder. Opgaverne med at koordinere statslige myndigheders maritime arbejde er imidlertid næppe tilstrækkeligt omfattende til at retfærdiggøre dette, med mindre opgaven tillige omfatter en overordnet, tværsektoriel maritim planlægning. Samtidig vil en mere omfattende udvikling af koordinationen ikke kunne undgå at berøre ressortfordelingen.

I forbindelse med drøftelserne om udbygget national koordination mellem myndigheder har Havplan-opfølgingsgruppen drøftet mulighederne for at sikre en bedre koordination i relation til havplanlægningspørgsmål og påpeget, at en udvidet koordination kan antage forskellige grader af formalisering. I forbindelse med overvejelserne om effektive samarbejdsorganer har Havplan-opfølgingsgruppen lagt vægt på, at der ikke etableres nye organer.

- ./ Gruppen har arbejdet for at få skabt et overblik over eksisterende nationale mødefora, med henblik på at identificere fora, hvor der kan etableres udbygget national koordination med fokus på informationsudveksling. Der henvises til vedlagte skema, som viser fora relevant for maritim fysisk planlægning, som medlemmerne af Havplan-opfølgingsgruppen pt. er medlemmer af. Skemaet viser også, hvor der kan etableres udbygget national koordination med fokus på informationsudveksling.

Det indstilles, at der igangsættes et udvidet samarbejde danske myndigheder imellem med fokus på øget informationsudveksling.

”One stop shop” system: Et system, hvor én myndighed ikke giver tilladelse til ansøger før alle myndigheder er enige om vilkårene, og kundebetjening sker via et system med ”one stop shop” på de myndighedsområder/-sager, hvor et sådant system ville være relevant. Princippet i systemet er, at de respektive myndigheder påtager sig ansvaret for at sikre, at alle myndighedstilladelser er givet, når der gives en tilladelse. Det kan ske ved stjernehøringer, som dog ikke nødvendigvis er den mest effektive løsning, eller på anden måde. Systemet flytter ikke på fordelingen af myndighedsopgaverne og ændrer heller ikke ved, at den faglige dialog om en sag fortsat føres mellem ansøger og den pågældende ressortmyndighed. Kunderne kan således indsende deres ansøgning til den myndighed, som de er vant til at samarbejde med eller den, de finder mest naturlig. Søfartsstyrelsen finder yderligere, at det ville være en fordel, at systemet fastlægger én bestemt indgang (”single point of contact”) til de maritime myndigheder, som modtager alle ansøgninger mv. Havplangruppen har ikke haft mulighed for at foretage de nødvendige juridiske analyser, der bør indgå i beslutningsgrundlaget for indførelse af et ”one stop shop” system, med henblik på at definere og afgrænse myndighedernes ansvar i forhold til hinanden, borgernes klageadgang mv.

Havplan-opfølgingsgruppen har arbejdet på at tydeliggøre interesseafvejningen og dilemmaer i forbindelse med brugen af et one-stop-shop system.

./ Kystdirektoratet har i den forbindelse udarbejdet vedlagte casestudie af one-stop-shop i forhold til ansøgning om etablering af en sejlrende. Notatet gennemgår de potentielle interessekonflikter, der kan opstå i forbindelse med etableringen af en sejlrende, hvor flere forskellige myndigheder skal give tilladelser, og hvor sejlrenden vil kunne konflikte med øvrige aktiviteter på søterritoriet. Notatet tager udgangspunkt i to af de modeller, som blev beskrevet i Havplangruppens rapport; justeringsmodellen og inkorporeringsmodellen.

En ”one-stop-shop” løsning ud fra justeringsmodellen vil i medfør af casestudiet indebære relativt få ændringer i forhold til nuværende praksis. Helt konkret vil justeringsmodellen kræve følgende ændringer og tiltag:

- Skabelse af overblik over de respektive myndigheders ansvarsområder samt overblik over hvilke tilladelser de forskellige myndigheder udsteder.
- Evt. fælles portal, hvor ansøgninger kan sendes til eller beslutning om, at alle ansøgninger sendes til en myndighed.
- Opdatering og standardisering af de respektive myndigheders ansøgningskrav.
- Udarbejdelse af fælles ansøgningsskema myndighederne i mellem.
- Fælles tilgang myndighederne i mellem til sagsbehandlingstidens længde.

Inkorporeringsmodellen i forhold til en one-stop-shop løsning kan ses som en udbygning af justeringsmodellen, idet myndighederne udsteder en fælles tilladelse med samlede vilkår. Flere af de ændringer, som er gældende for justeringsmodellen er således også gældende for inkorporeringsmodellen. Modellen vil ikke kræve større strukturelle ændringer i forhold til den måde systemet fungerer på i dag med hensyn til høringsproceduren, men vil kræve en ændring af de respektive myndigheders lovgivning. Endvidere vil en sådan model udfordre det eksisterende klagesystem.

Gruppen har ikke kunnet opnå enighed om at anbefale et one-stop-shop system i Danmark. Det indstilles, at Maritimt Direktørforum tager casestudiet til efterretning og afventer udspil fra EU.

Konsekvensanalyser og konsekvensvurderinger: Disse værktøjer er nyttige for myndighederne til at afklare om en aktivitet eller et projekt kan tillades i forhold til en given interesse, og på mange sagsområder er der allerede etableret krav om dette. Som eksempel anvendes således konsekvensanalyse og konsekvensvurdering til vurdering af, om en given aktivitet eller et givent projekt kan tillades i et Natura 2000-område, ligesom der på mange områder gennemføres screening af miljøkonsekvenser og efterfølgende VVM/SMV-analyser af udvalgte projekter eller planer. De tekniske og datahåndteringsmæssige muligheder for at lade konsekvensanalyser og konsekvensvurderinger indgå i beslutningsgrundlaget på endnu flere sagsområder fremmes ved gennemførelsen af MSDI.

Risikoanalyser og risikovurderinger: Risikoanalyse er et yderligere redskab til brug for myndighedernes i deres bedømmelse af en sag. Risikoanalyse anvendes fx til vurdering af konsekvenserne af en introduktion og af muligheden for etablering af ikke-hjemmehørende arter samt til identifikation af tiltag, der kan iværksættes for at reducere eller håndtere disse risici (risikohåndtering). Risikoanalyser og -vurderinger er desuden ved at blive indført af IMO som et værktøj i forvaltningen af ballastvandkonventionen. Risikoanalyse anvendes desuden i forhold til vurdering af besejlingssikkerhed, fx i forhold til gennemsejlingen af de faste forbindelser. De tekniske og datahåndteringsmæssige muligheder for at lade risikoanalyser og risikovurderinger indgå i beslutningsgrundlaget på flere sagsområder fremmes ved gennemførelsen af MSDI.

En "one-stop-shop" løsning ud fra justeringsmodellen vil i medfør af casestudiet indebære relativt få ændringer i forhold til nuværende praksis. Helt konkret vil justeringsmodellen kræve følgende ændringer og tiltag:

- Skabelse af overblik over de respektive myndigheders ansvarsområder samt overblik over hvilke tilladelser de forskellige myndigheder udsteder.
- Evt. fælles portal, hvor ansøgninger kan sendes til eller beslutning om, at alle ansøgninger sendes til en myndighed.
- Opdatering og standardisering af de respektive myndigheders ansøgningskrav.
- Udarbejdelse af fælles ansøgningskema myndighederne i mellem.
- Fælles tilgang myndighederne i mellem til sagsbehandlingstidens længde.

Inkorporeringsmodellen i forhold til en one-stop-shop løsning kan ses som en udbygning af justeringsmodellen, idet myndighederne udsteder en fælles tilladelse med samlede vilkår. Flere af de ændringer, som er gældende for justeringsmodellen er således også gældende for inkorporeringsmodellen. Modellen vil ikke kræve større strukturelle ændringer i forhold til den måde systemet fungerer på i dag med hensyn til høringsproceduren, men vil kræve en ændring af de respektive myndigheders lovgivning. Endvidere vil en sådan model udfordre det eksisterende klagesystem.

Gruppen har ikke kunnet opnå enighed om at anbefale et one-stop-shop system i Danmark. Det indstilles, at Maritimt Direktørforum tager casestudiet til efterretning og afventer udspil fra EU.

9.2. Vejledningsmodellen – fordelene skaber motivation

Denne model består grundlæggende af de samme elementer som justeringsmodellen, men suppleres med en overordnet, tværsektoriel planlægningsproces, som fører frem til en samlet maritim oversigtsplan af vejledende karakter.

De vigtigste forhold, som kan anvendes til karakterisering af en overordnet, tværsektoriel planlægning, er, uanset om denne er af vejledende eller bindende karakter: (1) Planlægningens mål, indhold og udførelse, (2) Planernes karakter – oversigtsplaner, zoner, fleksibilitet og bindinger, samspillet med en mere detaljeret sektorplanlægning mv., (3) Politisk-administrative beslutningsprocesser og organisation, og (4) systematisk overvågning, opfølgning og justering af planerne.

Karakteren af den vejledende planlægning er, at der skal opnås konsensus mellem de involverede myndigheder og interesseorganisationer om planens tilvejebringelse og retningslinjerne i planen inden for de af regeringen udstukne retningslinjer. Processen skal bygge på deltagelse af alle involverede aktører, som hver især bidrager til det analysegrundlag, som planen skal bygge på, og med oplysninger om de hensyn og målsætninger, som ligger til grund for de enkelte aktørers aktiviteter. Deltagelse i planprocessen bør som udgangspunkt ikke være frivillig, hvis processen skal kunne gennemføres meningsfuldt. Der forudsættes endvidere indbygget en proces med offentlige høringer eller anden form for konsultation af offentligheden som led i udarbejdelsen og efterfølgende justeringer af planen.

På dette grundlag udarbejdes en samlet oversigtsplan, som forelægges for og fastlægges af regeringen. Planen vil være vejledende, men eftersom alle involverede aktører har været med i fastlæggelsen, og regeringen har afvejet de interesser, der ikke har kunnet opnås enighed om i planlægningsprocessen, forventes det at planen vil have en vis styrende effekt, og ikke mindst bidrage til overblikket over interesserne på havet og afvejningen af disse. Det forudsættes endvidere, at de enkelte myndigheder leverer bidrag til overvågning og opfølgning af planen, med henblik på løbende at holde planen opdateret og sikre fremdriften mod aftalte resultater og mål.

Planens vejledende karakter betyder, at der ikke er behov for lovgivning til at styre forløbet, hvilket dog ikke udelukker, at processen og planen kan forankres politisk, fx i form af en redegørelsesdebat i Folketinget. Den politiske forankring af planen vil give den en vis styrende effekt, men den vejledende og politiske karakter vil ikke desto mindre være en svaghed både i forhold til motivationen for at deltage i planlægningsprocessen, herunder afsætning af ressourcer til arbejdet, og i tilknytning til gennemførelsen af planens indhold.

Gennemførelse af planlægningsprocessen kræver, at ansvaret for planlægningen placeres hos én bestemt myndighed, og at der aftales de nødvendige spilleregler mellem myndighederne. Det vil være både nødvendigt og hensigtsmæssigt, at såvel organiseringen og spillereglerne fastlægges af regeringen.

Vejledningsmodellen er i det store og hele bygget op efter samme model, som anvendes i den norske forvaltningsplanlægning af havområderne. Denne model ligger ligeledes til grund for det foreslåede svenske system, dog med den forskel, at det svenske system forventes at blive funderet på lovgivning og vil omfatte såvel vejledende som bindende retningslinjer.

Som led i planlægningsprocessen vil der kunne inddrages en række supplerende virkemidler og analyseredskaber herunder fx:

Udbygning af det grønne Danmarkskort, så det også omfatter havet. Kortet skal være et dynamisk og opdateret GIS-kort, som er offentligt tilgængeligt, og sammenfatter et bredt spektrum af arealkarakteristikker og

arealanvendelser. Ved udformningen disse kort som værktøj til forvaltning og planlægning, bør indgå bl.a. følgende: (1) Omfang og indhold, (2) Forpligtelser for de deltagende myndigheder, fx i form af kontrakter, (3) Koordinationsmekanisme, og (4) Tilgængelighed/formidling, fx på en maritim dataportal el.lign. Det bemærkes, at det udbyggede grønne Danmarkskort også er en del af justeringsmodellen, og at det ses som en udbygning af den MSDI-løsning, som indgår i alle modellerne.

Forhåndsprioritering - politisk overblik over hvilke aktiviteter, der skal prioriteres over andre på havet. Dette kan være en politisk overbygning på det udbyggede grønne Danmarkskort og/eller de dynamiske og opdaterede GIS-kort, jf. ovenfor. Det som bør udvikles i sammenhængen er, hvordan den politiske mekanisme skal eller kan se ud.

Matrix'er (skemaer) over hvilke aktiviteter, som kan sameksistere i givne, afgrænsede områder på havet. Sådanne matrix'er eller skemaer bør kobles sammen med kort, idet det ellers kan være svært at identificere de enkelte områder på havet. Matrix'erne kan evt. udvikles i samarbejde mellem involverede myndigheder, fx som led i arbejdet med udarbejdelsen af havstrategierne efter havstrategidirektivet. Matrix'erne kan desuden indgå som supplerende materiale i en evt. politisk forhåndsprioritering, jf. ovenfor.

./ I henhold til Kommissoriet har Havplan-opfølgingsgruppen udarbejdet vedlagte matrix, der illustrerer, hvilke aktiviteter, der kan sameksistere inden for givne, afgrænsede områder. Det skal understreges, at den udarbejdede matrix kun er et eksempel og ikke endeligt udformet og vurderet.

Der er anvendt en "trafiklystilgang", dvs. at aktiviteter, der er forenelige er markeret med et grønt felt (fx bølger og rekreative områder), aktiviteter, der under visse omstændigheder kan finde sted samme sted på havet er markeret med et gult felt (fx fiskeri og råstofindvinding) og aktiviteter, der er uforenelige er markeret med et rødt felt (fx muslingeopdrætsanlæg og skibsfart).

Gruppen vurderer, at matrixen illustrerer, at maritim fysisk planlægning er en kompleks opgave, og hovedparten af områder er enten gule eller røde, hvilket indikerer, at der er behov for en stillingtagen til, hvorledes havområderne skal anvendes.

Det indstilles, at Maritimt Direktørforum tager matrixen til efterretning.

9.3. Lovmodellen – faste aftaler og politisk forankring i lovgivning

Lovmodellen bygger videre på de to forrige modeller, og indebærer, at der lovgives om den overordnede, tværsektorielle planlægning proces, indhold og virkemidler. Hovedforskellen mellem lovmodellen og vejledningsmodellen er, at lovmodellen skaber den politiske forankring via lovgivning og, at der udformes præcise retningslinjer for de virkemidler, som planerne kan indeholde. Som udgangspunkt foreslås det, at en havplanlov udformes efter de samme overordnede retningslinjer, som er foreslået i Sverige.

Det vil sige, at der i forbindelse med forberedelsen af en havplanlov tages stilling til:

- (1) Hvilken myndighed, der skal forestå planlægningen, og hvordan samspillet mellem myndighederne skal tilrettelægges, fx i form af en koordinationsgruppe eller via Maritimt Direktørforum. Forslag på dette område er ikke omfattet af Havplangruppens kommissorium. Det samme gælder forslag, som berører kompetencefordelingen mellem kommunerne og staten.
- (2) Om det skal gøres obligatorisk at deltage i planlægningen. Havplangruppen finder, at obligatorisk deltagelse er en nødvendighed både i forhold til en vejledende planlægning og en lov hjemlet planlægning med bindende retningslinjer.

- (3) Hvilket spektrum af virkemidler, af såvel vejledende som bindende karakter, planen skal indeholde. Det er Havplangruppens opfattelse, at havplanen bør være overordnet og tværsektoriel, og at den skal kunne indeholde en række bindinger i form af fx zoneopdelinger med retningslinjer for anvendelsen af arealerne til forskellige formål, inden for rammerne af de internationalt aftalte spilleregler for kyststaternes udøvelse af suverænitet på havet, EU-regler mv.
- (4) Hvordan kravet om at planlægningen skal bygge på et solidt faktagrundlag, som alle myndigheder skal bidrage til, skal og kan opfyldes. Lovgivningen udformer nærmere regler om de indholdsmæssige, faglige og proceduremæssige krav til planlægningsgrundlaget.
- (5) Hvilke mål, der skal fastlægges for planlægningen, herunder hvordan planlægningen kan bidrage til opfyldelse af de målsætninger, som allerede er defineret i lovgivningen, herunder EU-direktiver og internationale aftaler på de enkelte sektorområder. Der bør således fastlægges et overordnet mål om at planlægningen skal bidrage til samfundsmæssig værdiskabelse, herunder bidrag til opretholdelse eller genskabelse af økosystemfunktionerne. Det bemærkes i denne sammenhæng, at den maritime planlægning i Norge og Sverige eksplicit bygger på økosystemtilgangen til forvaltningen af de menneskelige aktiviteter.
- (6) Hvordan en offentlighedsproces kan knyttes til planlægningen, som inddrager såvel organisationer som den brede offentlighed, og hvor der tilrettelægges en så åben proces som muligt, herunder etableres en brugerflade for offentligheden til det datagrundlag, som planlægningen bygger på.
- (7) Hvordan planen skal fastlægges på regeringsniveau, fx i form af delegation til den minister, der forestår planlægningen, og hvordan der sikres den nødvendige parlamentariske forankring, fx i form af en planredegørelse til Folketinget.
- (8) Hvordan regler, der sikrer løbende opdatering af grundlaget og af planerne, herunder frekvens for fornyelse af planen, bør tilrettelægges. Reglerne bør bl.a. sikre, at myndighederne samarbejder om at følge udviklingen på deres respektive områder.
- (9) Hvordan en havplanlov skal tilrettelægges for at kunne være redskabet til implementering af et evt. kommende direktivforslag fra EU-Kommissionen om havplanlægning.

Havplangruppen har diskuteret to andre aspekter, som kunne være del af en havplanlovgivning, nemlig integreret kystzoneforvaltning og etablering af en havmatrikel.

Integreret kystzoneforvaltning (ICZM), er en holistisk/helhedsorienteret metode til integration af alle relevante politikområder, sektorer og administrationsniveauer, såvel på land som på vand i kystzonen. ICZM er en dynamisk, tværsektoriel og iterativ proces, som har til formål at fremme en bæredygtig forvaltning af kystzonen. Processen dækker over en lang række aktiviteter fra indsamling af data, planlægning og beslutningstagning til forvaltning og overvågning. ICZM indeholder således en række aktiviteter, som ligger tæt på planlægning. I de overvejelser og analyser, som EU-Kommissionen er i gang med omkring maritim planlægning, indgår overvejelser om at indarbejde ICZM i samme forslag som havplanlægningen. Havplangruppen anbefaler, at den danske holdning til ICZM tages op til vurdering i forbindelse med bedømmelsen af det kommende forslag fra Kommissionen, således at der sættes øget fokus på sammenhængen mellem planlægning og forvaltning i kystzonen, og der indledes en drøftelse med kommunerne om initiativer, der kan fremme denne sammenhæng.

Havmatrikel. Ved oprettelse af en havmatrikel, eller tilsvarende systemer for formel registrering af rettigheder på havet, vil der kunne opnås en bedre beskyttelse af investorenes rettigheder. Systemet vil i givet fald kunne udvikles på basis af de fra land kendte plan-, matrikel- og tinglysningsystemer. Der vil være fordele for såvel brugerne som for de forskellige statslige, regionale og kommunale myndigheder, ved, i videst mulig omfang, at indrette administrationen af havanlægs og -installationers finansiering, opførelse, lokalisering,

registrering, identifikation, drift og bortskaffelse analogt med matrikel- og tinglysningssystemerne på land, da det derved sikres, at registreringer først foretages når alle nødvendige tilladelser er meddelt af rette myndighed. Ansøger bibringes således en egeninteresse i at sikre, at alle nødvendige tilladelser indhentes på forhånd, idet ansøger ellers ikke vil kunne opnå tinglysningsmæssig beskyttelse og dermed ofte heller ikke nødvendig finansiering. Havplangruppen har ikke taget stilling til forslaget, idet gruppen finder, at efterspørgslen efter systemet bør belyses yderligere, hvilket gruppen ikke har haft mulighed for.

10. Bidrag til bedømmelse af forslagenes konsekvenser

I dette kapitel giver Havplangruppen nogle generelle og overvejende kvalitative bud på omkostninger og gevinster ved etableringen af et system for maritim fysisk planlægning. Gruppen har lagt hovedvægten på de administrative omkostninger og gevinster for det offentlige samt en bedømmelse af de administrative byrder eller lettelser for borgere og erhvervsliv. Det understreges, at Havplangruppens forslag generelt ikke er konkretiseret til et niveau, hvor det er muligt at foretage mere præcise beregninger af de administrative konsekvenser. Der tages forbehold for eventuelle omkostninger knyttet til gennemførelsen af MSDI, idet der henvises til datahåndteringsgruppens rapport herom. De samfundsmæssige omkostninger og gevinster belyses via litteraturen.

10.1. Administrative konsekvenser

Den svenske udredning om havplanlægning konstaterer, at en betydelig del af omkostningerne i forbindelse med gennemførelsen af maritim fysisk planlægning afholdes via implementeringen af havstrategidirektivet. Der tænkes her primært på udarbejdelsen af basisanalyserne, som i stor udstrækning vil indeholde det datamateriale og de vurderinger, der også skal lægges til grund for udarbejdelsen af de foreslåede havplaner. Udredningen foreslår, at der i den nye, centrale "Havs- og Vattenmyndighet", som skal forestå havplanlægningen, permanent, årligt afsættes 18,5 mio. sek. til dækning af personaleomkostninger (24 årsværk) og omkostninger til it- og anden teknik. Desuden foreslås det, at der i en overgangsperiode afsættes 7,5 mio. sek. til opbygning af planlægningskompetence. De nye opgaver hos Länsstyrelserne bedømmes til at have et omfang svarende til 14 mio. sek. til dækning af 14 årsværk og udgifter til it- og anden teknik. Kommunerne skal ikke løse nye opgaver på havet, og forventes derfor at skulle afholde eventuelle omkostninger inden for eksisterende rammer.

De svenske vurderinger kan naturligvis ikke direkte overføres til danske forhold, alene af den grund, at der ikke er udarbejdet endelige forslag til et evt. dansk havplansystem. Udgifterne til en dansk maritim planlægning vil, ligesom i Sverige, i høj grad kunne bygge på de basisanalyser, der vil blive udarbejdet som led i implementeringen af havstrategidirektivet.

10.2. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Den svenske udredning om havplanlægning vurderer, at indførelse af havplanlægning for Sveriges havområder vil give betydelige samfundsøkonomiske gevinster. Bedre samordning af beslutninger og indsatser vil således, efter udredningens bedømmelse, give både miljømæssige og økonomiske fordele. Samtidig vil havplanlægningen give Sverige et bedre grundlag for deltagelsen i såvel det overstatslige som det mellemstatslige samarbejde. Udredningen har imidlertid ikke kvantificeret de økonomiske gevinster.

Et konsulentarbejde (Policy Research Corporation, 2010), som er bestilt af EU-Kommissionen, opregner 4 væsentlige gevinster ved havplanlægning: (1) bedre samordning og enklere beslutningsprocesser, (2) bedre retssikkerhed for alle interessenter på havet, (3) styrket samarbejde over grænserne, og (4) bedre sammenhæng til andre plansystemer, fx på land. Dette vil, efter konsulenternes opfattelse, føre til klare samfundsøkonomiske fordele på, i det mindste, følgende områder: (1) gevinster ved samordning mellem myndighederne, (2) lavere omkostninger ved sagsbehandlingen, (3) lave omkostninger for maritime virksomheder, (4) mere forudsigelighed giver bedre investeringsklima for de maritime sektorer.

Konsulentrapporten forsøger at kvantificere disse gevinster. Under en række forudsætninger om udviklingen i de maritime erhverv og den offentlige regulering, bedømmes gevinsterne til mellem € 230 mio. og € 1,9 mia. i 2020, og til mellem € 665 mio. og € 3,4 mia. i 2030. Størstedelen af gevinsterne menes at opstå

ved, at fremtidige konflikter og fejlinvesteringer undgås. Til sammenligning vurderes de maritime erhvervs værdiskabelse på EU-plan i 2010 at være € 104 mia., hvoraf olie- og gasudvinding står for omkring 90 %. Beløbene er ikke fordelt på medlemslandene, men eftersom Danmarks havareal er relativt stort og de danske maritime sektorer er relativt tunge, er der grund til at tro, at Danmark vil kunne høste sin forholdsmæssige del af gevinsterne ved en overordnet maritim fysisk planlægning.

10.3. Kommissionens kommende konsekvensbedømmelse

Kommissionen arbejder på at udarbejde en samlet bedømmelse af konsekvenserne af de forskellige reguleringsmuligheder for maritim planlægning på EU-niveau. Konsekvensbedømmelsen forventes at kunne afsluttes inden sommerferien 2011, og vil derfor først kunne indgå i beslutningsgrundlaget også i Danmark senere på året.

11. Referenceliste

- UNESCO-IOC 2009: Marine Spatial Planning – A Step-by-Step Approach toward Ecosystem-based Management.
- SOU 2010:91: Planering på djupet – fysisk planering av havet. Betänkande av Havsplaneringsutredningen.
- BALANCE 2008: Towards marine spatial planning in the Baltic Sea, BALANCE Technical Summary Report 4/4.
- Douvere og Ehler 2009: Fanny Douvere and Charles N. Ehler: New perspective on sea use management: Initial findings from European experience with marine spatial planning, Journal of Environmental Management 90 (2009) 77-88.
- Policy Research Corporation, 2010: Study on the economic effects of Maritime Spatial Planning, Final report, Commissioned by DG-Mare, Antwerpen/Rotterdam 2010.
- Legal Aspects of Marine Spatial Planning, Europa Kommissionen, oktober 2008, hovedrapport og bilag.
- Regeringens samlede maritime strategi, Regeringen juli 2010.
- Stortingsmelding (St.meld.) nr. 12 (2001-2002), "Rent og rikt hav".

12. Oversigt over bilag til Havplangruppens rapport

- (1) Kommissorium og liste over arbejdsgruppens medlemmer
- (2) Retlige forhold af betydning for maritim fysisk planlægning, notat af 7. februar 2011
- (3) Analyse af dansk maritim fysisk planlægning på 7 udvalgte indikatorer
- (4) Sammenfatning af maritim fysisk planlægning i Norge, Sverige og Tyskland
- (5) Nationale samarbejdsfora relevant for maritim fysisk planlægning
- (6) Internationale samarbejdsfora relevant for maritim fysisk planlægning
- (7) Casestudie af one stop shop i forhold til ansøgning om etablering af sejltrede
- (8) Matrix over hvilke aktiviteter, som kan sameksistere i områder på havet

13. Forklaring af forkortelser og visse begreber

BALANCE	Baltic Sea Management – Nature Conservation and Sustainable Development of the Ecosystem through Spatial Planning. Projekt for Østersøen, der sigter mod udvikling af marine ledelsesværktøjer baseret på rumlig planlægning samt tværsektorielt og tværnationalt samarbejde. Medfinansieret af EU og afsluttet 2009.
BSH	Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie. Den tyske føderale maritime myndighed.
CCS	Carbon Capture and Storage. Opsamling og lagring af CO ₂
CONTIS	Continental Shelf Research Information System. Database udviklet af BSH.
EEZ	Den økonomiske zone – ud til 200 sømil fra basislinjen. Fra engelsk Exclusive Economic Zone
GIS	Geographical Information System. IT-værktøj, der som analyse- og visualiseringsredskab kan give overblik over data med en geografisk relation
HELCOM	Helsingfors-kommissionen. Det styrende organ i henhold til Helsingfors-konventionen. Helsingforskonventionen omfatter Østersøen til og med Kattegat.
ICZM	Integreret kystzoneforvaltning. Fra engelsk Integrated Coastal Zone Management
IMO	International Maritime Organization. FN-organisation med ansvar for sikkerhed og sikring af søfart og forebyggelse af havforurening fra skibe
INSPIRE	INfrastructure for SPatial InfoRmation in Europe. EU-direktiv der skal sikre etableringen af en fælles digital infrastruktur for geodata (geografisk information) i Europa.
IOC	Intergovernmental Oceanographic Commission. Kommission under UNESCO der hjælper regeringer til at løse deres individuelle og kollektive hav- og kystproblemer gennem udveksling af viden, information og teknologi og gennem koordinering af nationale programmer.
MUDAB	Die Meeresumwelt Datenbank. Tysk havmiljødatabase. Fælles projekt mellem BSH og den føderale miljøstyrelse
MSDI	Marine Spatial Data Infrastructure
NAUTHIS	Nautisch-hydrographisches Informationssystem. Den centrale database med hydrografiske geodata. Anvendes af BSH.
NEAFC	North East Atlantic Fisheries Commission. Består af delegationer fra kontraherende parter, der har indvilliget i at overholde reglerne i Konventionen om det fremtidige multilaterale samarbejde i det nordøstlige Atlanterhav, der trådte i kraft i sin nuværende form i november 1982

OSPAR	Står for de sammenlagte Oslo- og Pariskonventioner, som er et samarbejdsorgan for beskyttelse af Nordøstatlantens havmiljø. De danske dele af Nordsøen, Skagerrak og Kattegat indgår i konventionens område.
SEK	Svenske Kroner
SGU	Sveriges geologiska undersökning. Svensk ekspertmyndighed for spørgsmål om bjergarter, jord og grundvand
SMV	Strategisk miljøvurdering. En tidlig vurdering af tiltags eller indgrebs miljømæssige konsekvenser. I 2001 vedtog EU SMV-direktivet om vurdering af visse planer og programmers indvirkning på miljøet. Direktivet omfatter myndigheders planer og rammer for fremtidige projekter.
SOU	Statens Offentliga Utredningar. Officiel serie af rapporter fra de udvalg, der af den svenske regering, er udpeget til at analysere spørgsmål forud for en foreslået lovgivning.
Oversvømmelsesdirektivet:	(direktiv 2007/60/EF om vurdering og styring af risikoen for oversvømmelser) trådte i kraft den 27. oktober 2007. Direktivet er i Danmark gennemført ved lov nr. 1505 af 27. december 2009 om vurdering og styring af oversvømmelsesrisikoen fra vandløb og søer, bekendtgørelse nr. 121 af 2. februar 2010 om vurdering og risikostyring for oversvømmelser fra havet, fjorde eller andre dele af søterritoriet, og bekendtgørelse nr. 1042 af 1. september 2010 om samarbejde mellem Danmark og Tyskland om vurdering og styring af oversvømmelsesrisikoen fra vandløb og søer i det internationale vanddistrikt.
St.meld.	Stortingsmelding. En orientering fra regeringen til Stortinget om forskellige emner, regeringen ønsker at få drøftet i Stortinget og bruges, når regeringen vil fremlægge spørgsmål til Stortinget uden der er tale om et beslutningsforslag. Efter 1. oktober 2009 betegnes Stortingsmeldinger som Melding til Stortinget (Meld.st.)
Sømil	1 sømil (nautical mile (nm)) = 1.852 meter
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea. Konventionen definerer nationers rettigheder og ansvar i deres brug af verdenshavene, fastlægger retningslinjer for erhvervsvirksomhed, miljøet, samt forvaltning af marine naturressourcer
UNEP	United Nations Environment Programme. Koordinerer FN's miljøaktiviteter, i henhold til at hjælpe udviklingslandene med at gennemføre miljøvenlige politikker og metoder.
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. FN-organisation der skal bidrage til opbygningen af fred, udryddelse af fattigdom, bæredygtig udvikling og tværkulturel dialog gennem uddannelse, videnskab, kultur, kommunikation og information.
VASAB	Vision and Strategies Around the Baltic Sea. Et samarbejde mellem planministrene i Østersølandene.

VVM Vurdering af Virkninger på Miljøet. VVM-proceduren indebærer, at der skal gennemføres en vurdering af anlæggets virkning på miljøet og vedtages et tillæg til kommuneplanen, inden det pågældende anlægsprojekt igangsættes.

En økosystem-baseret tilgang til forvaltningen: "Ecosystem approach" er en helhedsorienteret forvaltning af menneskelige aktiviteter som bygger på den bedste tilgængelige viden om økosystemet og dets dynamik, for derigennem at identificere og sætte ind over for de påvirkninger der er kritiske for økosystemet med henblik på at opnå en bæredygtig udnyttelse af økosystemets ydelser og dets levende ressourcer, samt sikrer opretholdelse af økosystemets funktioner.

Århuskonventionen: International aftale, som bl.a. indebærer, at befolkningen har mulighed for at deltage i beslutningsprocesser i større naturforvaltningsprojekter, og at befolkningen sikres adgang til miljøinformation. Tiltrådt af Danmark i 1998.