

3. maj 2023

## Opfylder Danmarks Havplan de internationale principper for en økosystembaseret tilgang?

### Resumé

I dette notat beskriver Tænketanken Hav:

- At udkastet til Havplan 2021 ikke lever op til en økosystembaseret tilgang. Havplanen lever heller ikke op til de principper for en økosystembaseret tilgang fra HELCOM VASAB, som Erhvervsministeriet selv henviser til. Det fremgår af regeringsgrundlaget og diverse EU-direktiver, at der skal anvendes en økosystembaseret tilgang.
- At Symphony-modellen og ØKOMAR-projektet kan anvendes i en dansk havplanlægning, som er baseret på internationale principper for en økosystembaseret tilgang – fx principperne fra HELCOM VASAB.
- At Havplanen ikke vil bidrage positivt til at opnå en god miljøtilstand i Danmarks havområde, som forudsat i lov om havplanlægning. Havstrategien er heller ikke inddraget som grundlag for havplanlægningen, hvilket forudsættes i EU-direktivet om havplanlægning, den danske havplanlov og SVM- regeringsgrundlaget.

Notatet er inddelt i tre afsnit:

1. HELCOM VASAB's retningslinjer for en økosystembaseret tilgang .....	2
2. Hvad er Symphony og ØKOMAR? .....	5
3. Havstrategien som grundlag for Havplanen.....	6

## 1. HELCOM VASAB's retningslinjer for en økosystembaseret tilgang

Der er udarbejdet forskellige internationale retningslinjer og principper for en økosystembaseret tilgang. Blandt andet har landene omkring Østersøen – i regi af Helsinki-konventionen (HELCOM) og arbejdsgruppen HELCOM VASAB – udarbejdet 9 principper<sup>1,2</sup> for en økosystembaseret tilgang til havplanlægning, som Erhvervsministeriet og regeringen henholder sig til. Både Danmark og EU er part til HELCOM og har godkendt principperne.

Tænk tanken Hav vurderer, at den danske havplanlægning ikke opfylder HELCOM VASAB-principperne. Nedenfor gennemgås de 9 principper og Tænk tanken Havs vurdering af, hvordan den danske Havplan forholder sig til dem.

### **Princip 1: Anvende den bedst tilgængelige viden om og praksis til at sikre økosystemerne:**

Arealplanlægningen og udviklingen af aktiviteter skal være baseret på den nyeste viden om økosystemerne og nyeste viden om, hvordan man i praksis beskytter marine økosystemer bedst muligt.

Tænk tanken Havs vurdering: Danmarks Havplan er ikke udarbejdet på grundlag af nyeste og bedst tilgængelige viden om de marine økosystemer. Erhvervsministeriet har ikke anvendt relevant miljødata og viden om marine økosystemer, herunder er der heller ikke anvendt lokal viden ved udlæg af zonerne i Havplanen. Relevante (eksisterende) metoder og værktøjer til en økosystembaseret tilgang er heller ikke anvendt – såsom Symphony eller metoderne udviklet i ØKOMAR-projektet.

Der findes på nuværende tidspunkt modelleringsværktøjer og databaser, der ville kunne underbygge en økosystembaseret tilgang i Havplanen (Symphony og ØKOMAR). Hvis den nuværende viden inddrages, vil det være muligt at have den første version klar indenfor et års tid – (fx vil modellerne udviklet i ØKOMAR-projektet indenfor et år kunne opdateres, og danne grundlag for den første version). Denne kan derefter løbende udvides med ny data.

For trinvis at kunne implementere en reel økosystembaseret tilgang, så skal der allerede nu sættes et udviklingsarbejde i gang og dermed allokere midler, så der opbygges kompetencer i den statslige forvaltning. Kompetencer, som ikke er til stede i tilstrækkeligt omfang i dag.

### **Princip 2: Anvende et generelt forsigtighedsprincip**

Princip 2 kræver, at man anvender en fremsynet, foregribende og forebyggende planlægning, som fremmer bæredygtig anvendelse i havområderne og udelukker risici og farer ved aktiviteter på det marine økosystem. De aktiviteter, der ifølge den nuværende videnskabelige viden kan føre til væsentlige eller irreversible påvirkninger på det marine økosystem, og hvis påvirkninger måske ikke er samlet eller delvist tilstrækkeligt forudsigelige på nuværende tidspunkt, kræver en specifik omhyggelig undersøgelse og vægtning af risici.

---

<sup>1</sup> Guideline for the implementation of ecosystem-based approach in Maritime Spatial Planning (MSP) in the Baltic Sea area. HELCOM VASAB, 2016. [https://www.helcom.fi/wp-content/uploads/2019/08/Guideline-for-the-implementation-of-ecosystem-based-approach-in-MSP-in-the-Baltic-Sea-area\\_June-2016.pdf](https://www.helcom.fi/wp-content/uploads/2019/08/Guideline-for-the-implementation-of-ecosystem-based-approach-in-MSP-in-the-Baltic-Sea-area_June-2016.pdf)

<sup>2</sup> HELCOM VASAB's principper bygger på Malawi-principperne i henhold til FN's Biodiversitetskonvention.

Tænk tanken Havs vurdering: Havplanen inkluderer ikke brug af forsigtighedsprincippet. Forsigtighedsprincippet skal sikre, at der handles for at forebygge eller eliminere væsentlige risici for miljøet, selvom man ikke har den fulde viden om alle detaljerede sammenhænge. Anvendelse af forsigtighedsprincippet forudsætter, at man har identificeret mulige risici for negative virkninger på miljøet, men at det ikke er muligt at udarbejde en fuldstændig videnskabelig risikobedømmelse og dermed definere risikoen med tilstrækkelig stor sikkerhed. Ved anvendelse af forsigtighedsprincippet træffes der politisk beslutning om, at usikkerheden skal komme miljøet til gode. I forbindelse med Havplanen synes der ikke at være truffet sådanne beslutninger.

### **Princip 3: Undersøge alternative løsninger ved væsentlige miljøpåvirkninger**

Der skal udvikles rimelige alternativer for at finde løsninger for at undgå eller reducere negative miljøpåvirkninger og andre påvirkninger samt påvirkninger af økosystemtjenester.

Tænk tanken Havs vurdering: Det fremgår af miljøvurderingen af Havplanen 2021, at *"Forslag til Danmarks første Havplan indeholder ikke alternativer til planlægningen inden for de arealer og bestemmelser, som miljøvurderes. Det er derfor udelukkende det beskrevne planforslag, som miljøvurderes, og ikke alternativer eller varianter af planens rammer og retningslinjer"*.

### **Princip 4: Identificere økosystemtjenester som basis for planlægningen**

For at sikre en samfundsøkonomisk vurdering af miljøeffekter og potentialer skal havets økosystemtjenester identificeres.

Tænk tanken Havs vurdering: Ifm. med havplanlægningen er der ikke offentliggjort en identifikation eller opgørelse af havets økosystemtjenester, herunder om naturbaserede løsninger i relation til håndtering af klimaforandringer.

### **Princip 5: Minimere negative miljøpåvirkninger, hvor dette er relevant**

Foranstaltningernes miljøpåvirkninger skal vurderes og det skal søges at forhindre, reducere og så fuldt ud som overhovedet muligt opveje eventuelle væsentlige negative virkninger på miljøet som følge af gennemførelsen af planen.

Tænk tanken Havs vurdering: Den tidligere regering har beskrevet i et notat (N1), at der på forskellige områder er taget højde for evt. negative miljøeffekter, inden første udkast til Havplan blev sendt i høring. Tænk tanken vil gerne anerkende, hvis dette er forsøgt, men må understrege, at håndtering af flere negative miljøpåvirkninger er udskudt til den efterfølgende sagsbehandling af konkrete projekter – og dermed ikke håndteres i Havplanen, hvilket princip 5 ellers forudsætter. I den strategiske miljøvurdering af Havplanen henvises der flere steder til, at minimering af miljøpåvirkninger først behøver at ske, når myndighederne skal give tilladelse til et konkret projekt. Der er således ikke taget tilstrækkeligt hensyn til negative miljøpåvirkninger på planlægningsniveau.

I N1 henvises til, at der i den strategiske miljøvurdering, udarbejdet af COWI, redegøres for forventede miljøkonsekvenser for de planlagte aktiviteter. Tænk tanken hav bemærker, at den strategiske miljøvurdering påpeger flere områder, hvor der vurderes en risiko for at modarbejde miljømål. Søfartsstyrelsen skriver også i sin Havplanredegørelse, at miljøvurderingen peger på, *”hvor planlagte aktiviteter ville kunne overskride forventede grænser eller tærskelværdier fastsat i henhold til anden lovgivning og dermed hvor der bør være et særligt fokus i forbindelse med den konkrete sagsbehandling”*. Tilsyneladende er forventede overskridelser i henhold til anden lovgivning accepteret og håndteringen af disse udskydes til sagsbehandlingen af konkrete projekter, hvor kumulative effekter sjældent håndteres. Dette er i modstrid med princip 5.

### **Princip 6: Anvende en relationel forståelse af samspillet mellem liv og aktiviteter i og på havet, herunder kumulative effekter**

Princip 6 beskriver, at det er nødvendigt at vurdere effekterne på økosystemet forårsaget af forskellige aktiviteter. Dette inkluderer direkte/indirekte, kumulative (samlede), kort-/langsigtede, permanente/midlertidige og positive/negative effekter, såvel som indbyrdes relationer, herunder interaktion mellem land og hav.

Tænk tanken Havs vurdering: Havplanen tager ikke tilstrækkeligt hensyn til samspillet mellem land og hav. Dette punkt kritiseres kraftigt i mange høringssvar. De kumulative effekter af Havplanen er heller ikke vurderet tilstrækkeligt, hvilket er helt afgørende for en økosystembaseret tilgang. Der henvises til Tænk tanken Havs anbefalinger.

### **Princip 7: Inddrage interessenter og borgere i planlægningen**

Alle relevante myndigheder og interessenter samt den bredere offentlighed skal inddrages i planlægningsprocessen på et tidligt tidspunkt. Resultaterne af inddragelsesprocessen skal offentliggøres. Integreret kystforvaltning (ICM) nævnes som eksempel på et uformelt og fleksibelt instrument, der kan understøtte processen med deltagelse og kommunikation.

Tænk tanken Havs vurdering: Der er ikke foretaget nogen borgerinddragelse i forbindelse med udarbejdelse af Havplanen. Interessenter er kun blevet inddraget på et overordnet niveau gennem informationsmøder, og først på et meget sent stadium, hvor planen stort var udarbejdet. Tænk tanken Hav vurderer, at den danske havplanlægning langt fra opfylder princippet om inddragelse og kommunikation.

### **Princip 8: Udføre planlægningen på det mest passende niveau og søge sammenhæng mellem de forskellige niveauer**

Havplanlægning med en økosystembaseret tilgang som et overordnet princip skal gennemføres på det mest passende niveau og skal søge sammenhæng mellem de forskellige niveauer.

Tænk tanken Havs vurdering: Havplanlægningen er foretaget på et meget overordnet niveau, hvilket vanskeliggør en økosystembaseret tilgang. En økosystembaseret tilgang finder altid sted i et konkret, defineret økosystem.

## Princip 9: Anvende en iterativ proces i planlægningen

En bæredygtige brug af havets økosystemer forudsætter, at der anvendes en iterativ proces, herunder overvågning, gennemgang og evaluering af både processen og resultatet.

Tænk tanken Havs vurdering: Tænk tanken Hav kan ikke vurdere, hvorvidt der er eller vil blive anvendt en iterativ (trinvis) proces i planlægningen. Søfartsstyrelsen har dog udtalt på informationsmøder om Havplanen i 2021, at man har lagt vægt på at starte på et meget overordnet niveau, og at det forventes, at Havplanen vil blive mere detaljeret med årene – og at man på den måde forventer at anvende en iterativ proces. Tænk tanken Hav understreger i den forbindelse, at der ikke er afsat midler til havplanlægningen. Der er heller ikke afsat midler til overvågning og evaluering, hvorfor dette synes vanskeligt fremadrettet at forbedre havplanlægningen og anvende en iterativ proces i planlægningen.

## 2. Hvad er Symphony og ØKOMAR?

Det er et krav i EU's direktiv om havplanlægning, at der skal anvendes en økosystembaseret tilgang. Det fremgår også af SVM-regeringsgrundlaget, at havplanen skal have en økosystembaseret tilgang. For at opfylde principperne for en økosystembaseret havplanlægning (fx principperne fra HELCOM VASAB) skal myndighederne anvende den bedst tilgængelige viden og data. Symphony<sup>3</sup> og ØKOMAR<sup>4</sup> er henholdsvis et eksempel på et værktøj og et projekt, der har haft fokus på at udvikle værktøjer, der kan håndtere dette.

**Symphony** er et modelbaseret værktøj, som er udviklet til at understøtte implementeringen af en økosystem-baseret havplanlægning. Det er udviklet til Sverige (Havs- og Vattenmyndigheden), men kan overføres til andre lande. Sverige understøtter – via sin udviklingsbistand – at systemet anvendes til havplanlægning i adskillige udviklingslande verden over. I 2022 blev der lanceret en open-sourceversion af Symphony.

Symphony-modellen skildrer gennem kort og andre grafiske præsentationer, hvordan marine økosystemer reagerer på forskellige aktiviteter. Symphony kan give information til myndighederne om grundlæggende miljøforhold, og der kan udarbejdes analyser til brug i havplanlægningen, herunder overblik over kumulative (samlede) effekter af forskellige planlægningsmuligheder (scenarier). Symphony kan således på en objektiv og transparent måde give information til myndigheder og beslutningstagere til brug for en økosystembaseret havplanlægning. Se en kort informationsvideo om Symphony her: [Link](#).

I Danmark blev der i 2018-2020 udført et projekt, der også anvender en datadrevet model, nemlig ØKOMAR-projektet. ØKOMAR-projektet har etableret state-of-the-art datasæt for fordeling af aktiviteter og økosystemer i danske havområder og kortlagt de kombinerede effekter af flere forskellige aktiviteter, rangeret dem og analyseret de potentielle effekter af nye aktiviteter. ØKOMAR har også skitseret, hvordan zoneinddeling af havet kan igangsættes i

<sup>3</sup> Symphony: <https://www.havochvatten.se/en/eu-and-international/marine-spatial-planning/swedish-marine-spatial-planning/the-marine-spatial-planning-process/development-of-plan-proposals/symphony--a-tool-for-ecosystem-based-marine-spatial-planning.html>

<sup>4</sup> ECOMAR: A data-driven framework for ecosystem-based Maritime Spatial Planning in Danish marine waters. NIVA Report No. 7562-2020. <https://niva.brage.unit.no/niva-xmlui/handle/11250/2725462?locale-attribute=no>

Danmark. De danske myndigheder har endnu ikke taget ØKOMAR projektets resultater i anvendelse.

Metoderne fra ØKOMAR kan, ligesom Symphony, tilpasses og opdateres med nyeste data for danske farvande og anvendes til brug for en økosystembaseret havplanlægning i Danmark, som er baseret på internationale principper for økosystembaseret tilgang. Der bør samtidig ske en videreudvikling af systemerne, så de løbende forfines på baggrund af nyeste viden.

### 3. Havstrategien som grundlag for Havplanen

EU's direktiv om havplanlægning og EU's havstrategidirektiv kræver begge, at der anvendes en økosystembaseret tilgang. Det betyder, jf. direktiverne, at:

- aktiviteter holdes inden for niveauer, der er forenelige med opnåelsen af en god miljøtilstand
- de marine økosystemer er robuste nok til at modstå presset fra menneskeskabte forandringer (såsom klimaforandringer)
- en bæredygtig anvendelse af havets goder og ydelser skal være muligt for nuværende og kommende generationer

Af bemærkningerne til lovforslaget om maritim fysisk planlægning (den danske havplanlov) fremgår følgende: *"Havplanlægningen forudsættes at tage udgangspunkt i de eksisterende sektorinteresser og miljøinteresser med henblik på at sikre, at den fremtidige udvikling sker på et bæredygtigt grundlag og herunder bidrager til realiseringen af målene i natur- og miljødirektiverne".*

Det fremgår også af SVM-regeringens regeringsgrundlag fra 2022, at Danmarks Havplan skal være baseret på havstrategien. Danmarks Havplan skal således bidrage til, at målet om god miljøtilstand – som er fastsat i havstrategien – kan opnås. God miljøtilstand skulle, jf. havstrategidirektivet, være nået i 2020, men er endnu ikke opnået i Danmark.

Det fremgår på side 223 i den strategiske miljøvurdering af Havplanen 2021, at *"Udstedelse af havplanen vurderes ikke at kunne bidrage positivt til opnåelse af god miljøtilstand i havet"* (side 223)<sup>5</sup>.

Tænketanken Hav vurderer, at Havstrategiens kriterier, tærskelværdier og miljømål ikke guider indholdet af Havplanen, så den kan bidrage til at realisere målene i natur- og miljødirektiverne. Havplanen bør fremadrettet udarbejdes, så den bidrager til at realisere målene i de natur- og miljødirektiver, der gælder for havet, herunder Havstrategien.

<sup>5</sup> Miljøvurdering af Danmarks Havplan. Miljørapport. Marts 2021. Udarbejdet af COWI for Søfartsstyrelsen. <https://havplan.dk/content/api/latest/files/41d05b1e-a6e2-46a4-af79-ed8c2bbcf786/file>