

Integreret kystzoneforvaltning

Internationale erfaringer med integreret kystzoneforvaltning

Delrapport 1

Udført for Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen af Jesper Duer Pedersen og Sten Sverdrup-Jensen, Institut for Fiskeriforvaltning & Kystsamfundsudvikling

Indholdsfortegnelse

Samlet indholdsfortegnelse med underpunkter

1. Introduktion
2. Integreret kystforvaltning - begrebsafklaring og analysefokus
3. Integreret kystzoneforvaltning i USA
4. Integreret kystzoneforvaltning i Holland
5. Det Trilaterale Vadehavssamarbejde og integreret kystzoneforvaltning
6. Integreret kystzoneforvaltning i Sri Lanka
7. Sammenfatning
8. Litteratur

Samlet Indholdsfortegnelse

1. Introduktion ..5
2. Integreret kystforvaltning - begrebsafklaring og analysefokus ..8

2.1 "Integreret" kystzoneforvaltning - et uafklaret begreb ..8	8
2.2 Analytisk tilgang til opgaven ..9	9
3. Integreret kystzoneforvaltning i USA ..11	11
3.1 Baggrund og introduktion ..11	11
3.2 Kystzoneforvaltningens målsætninger og indhold ..12	12
3.3 Kystzoneforvaltningens institutionelle organisation 14	14
3.4 Implementering af kystzoneforvaltningsprogrammer - to eksempler 15	15
3.5 Kystzoneforvaltningens implementering i Rhode Island 15	15
3.6 Kystzoneforvaltningens implementering i Florida 18	18
3.7 Vurdering af målopfyldelse og de integrative elementer 21	21
4. Integreret kystzoneforvaltning i Holland 24	24
4.1 Baggrund og introduktion 24	24
4.2 Målsætninger og indhold for kystzoneforvaltningen 25	25
4.3 Kystzoneforvaltningens institutionelle organisation 26	26
4.4 Implementering af kystzoneforvaltningen - to eksempler 27	27
4.5 Kystzoneplanlægning og -forvaltning i det østlige Scheldt 27	27
4.5.1 Planlægningsprocessen og de institutionelle rammer 28	28
4.5.2 Institutionelle rammer for implementeringen af forvaltningsplanen 29	29
4.6 Kystzoneplanlægning og -forvaltning i den hollandske del af Vadehavet 30	30
4.6.1 Institutionelle rammer for implementeringen af PKB'en 31	31
4.7 Vurdering af de integrative elementer 33	33

5. Det Trilaterale Vadehavssamarbejde og integreret kystzoneforvaltning	35
5.1 Baggrund og introduktion	35
5.2 Målsætninger for og indhold af samarbejdet	36
5.3 De nationale Vadehavspolitikker: naturfredning og integration	41
5.3.1 Den tyske Vadehavspolitik: nationalparker som forvaltningsinstrument	42
5.3.2 Den hollandske Vadehavspolitik: integreret planlægning	43
5.3.3 Den danske Vadehavspolitik: kombinatorik	43
5.4 Vurdering af de integrative elementer	44
6. Integreret kystzoneforvaltning i Sri Lanka	47
6.1 Introduktion	47
6.2 Kystzoneforvaltningens principper og virkemåder	47
6.3 Erfaringer og nye initiativer	48
6.4 Vurdering af de integrative elementer	50
7. Sammenfatning	52
7.1 Case-studiernes relevans i forhold til kystzoneforvaltningen i Danmark	52
7.2 Sammenhængen mellem UNCED, EU-Demo og de udvalgte cases	55
8. Litteratur	57

1. Introduktion

Forvaltningen af kystområder har i de senere år været genstand for en øget opmærksomhed og kom for alvor på den internationale dagsorden i forbindelse med UNCED i Rio de Janeiro i 1992 og vedtagelsen af Agenda 21. Et af de mere iøjnefaldende elementer af denne omfattende "dagsorden" for det 21. århundrede er kapitel 17, der omhandler "beskyttelse af havene, de marine områder og

kysterne og den forsvarlige udnyttelse af de dér levende ressourcer". Kapitel 17 specificerer syv programområder, blandt hvilke det første omhandler "Integreret forvaltning og bæredygtig udvikling af kystområder, indbefattet eksklusive økonomiske zoner."

Under dette programområde forpligter alle kyststaterne sig til:

1. At tilvejebringe en politikformulerings- og beslutningsproces, som integrerer alle de involverede sektorer, med sigte på at fremme forligelighed og en afbalanceret ressourceanvendelse.
2. At identificere alle eksisterende og forventede anvendelser af kystzonen og kortlægge deres samspil.
3. At koncentrere forvaltningsindsatsen på veldefinerede opgaver.
4. At tage forebyggelses- og forsigtighedshensyn ved projektplanlægning og implementering, herunder forudgående effektvurdering og systematisk monitoring.
5. At fremme udviklingen og anvendelsen af metoder, f.eks. et nationalt ressource- og miljøregnskab, som registrerer de værdiændringer, der er en følge af brugen af kystnære land- og vandarealer, inklusive forurening, erosion, tab af ressourcer, samt ødelæggelse af opvækst- og leveområder (habitater).
6. At skaffe interesserede personer, grupper og organisationer adgang til relevant information i videst mulige omfang og mulighed for at blive hørt og deltage i planlægnings- og beslutningstagning på relevant niveau.

Allerede før UNCED havde OECD på baggrund af en konstatering af, at kystzonen i de fleste medlemslande bl.a. var truet af hurtig urbanisering, forurening og turismeudvikling igangsat en omfattende undersøgelse, som tog sigte på at identificere midler til en større integration i kystzoneforvaltningen i medlemslandene, især integration af økonomiske og miljømæssige hensyn. Undersøgelsen, som i øvrigt var uden dansk deltagelse, omfattede 18 lande. Resultaterne offentliggjordes i 1993 og OECD anbefaler bl.a. medlemslandene at udvikle metoder til planlægning og implementering af integreret kystzoneforvaltning gennem:

- (a) fastsættelse af politiske mål for kysterne og deres ressourcer, som kan være retningslinier for og styrke koordinationen af nationale, regionale og lokale strategier og planer for kystzonerne, og
- (b) styrke integrationen og harmoniseringen af sektorpolitikker, som vedrører kystzoneforvaltning og anvendelse af kystens ressourcer.

Blandt de internationale initiativer, som har fulgt op på UNCED skal nævnes de guidelines for integreret kystzoneforvaltning, som blev udarbejdet af Verdensbanken i samarbejde med FAO og UNEP som oplæg til "The World Coast Conference" i Noordwijk, Holland, 1993. The Noordwijk Guidelines fastlægger en række principper for integreret kystzoneforvaltning og giver

retningslinier for udarbejdelse af forvaltningsprogrammer. Blandt de generelle principper som anbefales lagt til grund for integreret kystzoneforvaltning er:

- Forsigtighedsprincippet
- Forureneren betaler princippet
- Anvendelse af miljøregnskab
- Ansvarligheden er (lande)grænseoverskridende
- Lige ret for efterfølgende generationer

EU har bl.a. som opfølgning på UNCED i 1995 vedtaget et demonstrationsprogram, der har til formål at vise de praktiske betingelser der skal være opfyldt for at tilvejebringe en bæredygtig udvikling i de europæiske kystzoner. Programmet skal dels afprøve samarbejdsmodeller for integreret kystzoneforvaltning dels frembringe det nødvendige videngrundlag for en dialog mellem EU institutionerne og kystzoneudviklingens mange interessenter.

Demonstrationsprogrammets resultater skal bl.a. bruges til at fastlægge kriterier og mekanismer for inddragelse af miljøforhold i anvendelsen af EUs Strukturfonde, til udarbejdelse af direktivudkast vedrørende strategisk miljøvurdering og til at forberede EU initiativer vedrørende miljø og fysisk planlægning i byområder og bjergområder.

Demonstrationsprogrammet omfatter 15- 20 kystzone projekter i EU medlemslandene samt 2 projekter i Letland og Lithauen. Endvidere indgår 3 norske projekter i programmet. Projekterne er udvalgt således at de er repræsentative for forskellige europæiske kystzoner (urbaniserede/industrialiserede, turismeintensive, natur-/fiskeriområder etc.). Alle projekter gennemløber de samme programtrin startende med en detaljeret situationsbeskrivelse og problemanalyse og afsluttende med en erfaringsopsamling og -formidling. Sideløbende hermed gennemføres tværgående tematiske studier og efterfølgende foretages en resultatvurdering på fællesskabsplan.

Demonstrationsprogrammet inddrager en række eksisterende EU-instrumenter bl.a. LIFE, TERRA, PHARE og INTERREG II C programmerne og støttes i de enkelte aktiviteter af andre EU initiativer. Programmet forventes afsluttet ved udgangen af 1999.

I regional sammenhæng er der gennem VASAB 2010 komiteen og INTERREG II C udarbejdet retningslinier der lægger op til en højere grad af integration af kystforvaltningerne for både Østersø og Nordsøområdet.

Desuden har et væld af bilaterale donororganisationer igangsat kystudviklingsprojekter, der i højere grad tilstræber en sammenhængende og koordineret udvikling af flere kystspecifikke sektorer på en gang frem for den traditionelle fokus på enten fiskeri, erosion, turisme, mv. Det er derfor et fremtrædende fællestræk for alle de ovenfor nævnte initiativer, at de lægger op til en praksis for kystforvaltningen, der overskrider den traditionelle opdeling mellem en søværts og en

landværts regulering.

Bl.a. på baggrund af den internationale opmærksomhed omkring integrationsaspekterne i kystzoneforvaltningen har Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen, i december 1996 iværksat nærværende undersøgelse, som har til formål at beskrive og analysere nogle relevante internationale erfaringer med integreret planlægning og forvaltning af kystområder. Undersøgelsen omfatter fem cases: Holland, det trilaterale Vadehavssamarbejde, USA (med fokus på Rhode Island og Florida), samt Sri Lanka.

I forbindelse med undersøgelsen af Holland og det trilaterale Vadehavssamarbejde er der foretaget materialeindsamling og interviewundersøgelser hos nøglemyndigheder i Holland og hos Vadehavssekretariatet i Wilhelmshafen i Tyskland. Desuden indgik deltagelse ved et internationalt seminar om perspektiverne for medforvaltning af fiskeriressourcerne i Vadehavet i turen. For de tre øvrige cases er informationsgrundlaget primært litteratur og telefoninterviews.

Undersøgelsen er udført af cand. polit Sten Sverdrup-Jensen og cand. techn. soc. Jesper Duer Pedersen, Institut for Fiskeriforvaltning og Kystsamfundsudvikling, Nordsøcentret, Hirtshals.

2. Integreret kystzoneforvaltning - begrebsafklaring og analysefokus

2.1 "Integreret" kystzoneforvaltning - et uafklaret begreb

Anvendelsen af ordet "integreret" i forbindelse med kystzoneforvaltning daterer sig til 1980'ernes begyndelse, hvor det i kredse, specielt i USA, hvor man beskæftigede sig med kystzoneplanlægning, blev klart, at effektiv forvaltning af kystzonen i de fleste tilfælde kræver en tilgang på tværs af sektorer.

Netop den integrerede tilgang til kystzoneforvaltningen blev fremhævet i Kapitel 17 i UNCED's Agenda 21, idet der efterlyses nye forvaltningstilgange, som er integrerende, skånsomme og forudseende ("integrated in content, and precautionary and anticipatory in ambit"). Siden UNCED i 1992 har integreret kystzoneforvaltning været genstand for stor international opmærksomhed og som nævnt har en række organisationer udarbejdet retningslinier på området.

Nogen entydig og alment accepteret definition af hvad der i kystzoneforvaltningssammenhæng skal forstås ved "integreret" foreligger ikke og man må derfor konkludere at begrebet "Integreret kystzoneforvaltning" stadig befinder sig i en afklaringsfase. Blandt tilløbene til en bredt accepteret definition er bl.a. følgende vedtaget på en workshop i USA i 1989:

Integreret kystzone forvaltning er: "en dynamisk proces i hvilken en koordineret strategi er udviklet og bragt i anvendelse til allokering af miljømæssige, socio-kulturelle og institutionelle ressourcer med det formål at beskytte og sikre en mangfoldig, bæredygtig anvendelse af kystzonen".

En definition, som ser integreret planlægning som en sammenkædning ("linking") af sektorplaner med det formål at nå større mål snarere end som et alternativ til sektorplaner er foreslået af Robert W. Knecht. Denne definition lyder:

"Integreret kystzoneforvaltning er en dynamisk proces hvor der tages beslutning om anvendelse, udvikling og beskyttelse af kystområder og -ressourcer for at nå målsætninger som er fastsat i et samarbejde mellem brugergrupper og nationale, regionale og lokale myndigheder.... Integreret kystzoneforvaltning er "multipurpose"; den analyserer konsekvenserne af generel udvikling, konkurrerende ressourceanvendelse og relationerne mellem fysiske processer og menneskelig aktivitet og den fremmer kontakt og harmoni mellem sektoraktiviteter både på kysten og på havet".

Den efterfølgende analyse af cases fra forskellige lande baserer sig på en fortolkning af hvad integreret kystzoneforvaltning bør indeholde, og er formuleret af B. Bower fra National Oceanographic and Atmospheric Administration i USA:

"En hvilken som helst definition af integreret kystzoneforvaltning bør som minimum indeholde integration af planer og programmer for økonomisk udvikling og miljøkvalitetsstyring, eller mere specifikt integration af tværsektorielle planer for fiskeri, energi, transport, affaldsdeponering, turisme m.v. Integreret kystzoneforvaltning bør ligeledes inkludere vertikal integration af forvaltningsansvar mellem forskellige myndighedsniveauer - internationalt, nationalt, statsligt og lokalt - eller mellem offentlige og private sektorer. Det bør omfatte alle forvaltningsstadier fra strategiplanlægning over implementering til overvågning og evaluering. Integreret kystzoneforvaltning bør være tværdisciplinær mellem naturvidenskab, teknologi, økonomi, politologi og jura".

Denne fortolkning stemmer i vidt omfang overens med den definition på integreret kystzoneforvaltning som er anvendt af den arbejdsgruppe som DANCED nedsatte i 1994 til at gennemføre projektet: "Integrated Coastal Zone Management Conceptualization based upon International Experience and the Danish Resource Base". Arbejdsgruppens definition lyder:

"Koordineret forvaltning af kystzonen som en helhed i relation til lokale, regionale, nationale og internationale mål, med særlig fokus på samspillet mellem de forskellige aktiviteter og ressourcebehov som finder sted i kystzonen og mellem kystzoneaktiviteter og aktiviteter i tilgrænsende zoner. Integreret kystzoneforvaltning fordrer at miljøbeskyttelsesmål indkorporeres i økonomiske og tekniske beslutningsprocesser med sigte på at opnå en bæredygtig udvikling.

2.2 Analytisk tilgang til opgaven

I overensstemmelse med Bower's fortolkning af hvilke dimensioner integreret kystzoneforvaltning bør indkorporere er det valgt at analysere og vurdere integrationselementet i de efterfølgende cases udfra følgende fire dimensioner:

1. Integration af forskellige forvaltningsniveauer. Her vurderes om kystzoneforvaltningen integrerer forvaltningen fra det lokale niveau til det nationale/internationale niveau. Denne dimension indbefatter også det folkelige engagement i kystzoneforvaltningen.
2. Integrationen af land-vand ressourcerne. Kystzonen omfatter normalt et landterritorium og et søterritorium og mange aktiviteter og problemer i zonen finder sted eller opstår i interfacet mellem land og vand.
3. Integrationen mellem (økonomiske) sektorer, som udnytter/påvirker kystzonens ressourcer.
4. Integrationen mellem fagdiscipliner med sigte på i planlægningen og forvaltningen at anlægge en helhedsforståelse af de problemstillinger der er eller

kan forventes at opstå i kystzoner, hvor mennesker bor og lever.

Hvor alle fire dimensioner er fuldt tilgodeset eksiterer et højt integrationsniveau, hvilket er den ønskværdige situation; hvor kun en dimension er dækket er integrationsniveauet lavt og situationen uønskværdig.

3. Integreret kystzoneforvaltning i U.S.A.

3.1 Baggrund og introduktion

35 af USA's 52 stater er kyststater når de store søer regnes med. Den samlede kystline er godt og vel 95.000 miles svarende til over 150.000 km. Ni af de ti største byområder i USA er placeret ved kysten og det anslås at ca. 75 % af USA's befolkning i dag er bosiddende mindre end 50 miles fra kysten.

Den nationale kystzoneforvaltningslov (U.S. Coastal Zone Management Act) blev vedtaget af Kongressen i 1972 og USA er dermed det land i verden, som først fik en egentlig kystzoneforvaltningslov. Loven er siden blevet revideret i 1980 og 1990. Dens formål var og er fortsat at sikre en samordnet løsning af de mangeartede miljøproblemer, som følger af en forøget bosætning i kystområderne og den dermed forbundne øgede økonomiske og udviklingsmæssige aktivitet, herunder ikke mindst degraderingen af naturressourcerne.

Lovens hensigt var at ændre den eksisterende praksis for forvaltning af naturressourcerne i kystzonen på nationalt (føderalt), statsligt og lokalt niveau, herunder allokeringen af ressourcerne mellem konkurrerende anvendelser, bl.a. lokalisering af industri-, handels- og boligområder, olie- og mineraludvikling, skibstransport, fiskeri, turisme og sejlsport. Loven tog endvidere sigte på at etablere et partnerskab mellem de statslige og føderale myndigheder, således at de enkelt stater tager hovedansvaret for forvaltningen af naturressourcerne i deres egne kystområder, mens føderalregeringen tilvejebringer de økonomiske midler som er nødvendige for at staterne hver især kan planlægge og implementere et eller flere kystzoneforvaltningsprogrammer, der opfylder vedtagne minimumsstandarder.

Partnerskabsprincippet er bl.a. en følge af kompetencefordelingen mellem føderalregeringen og staterne. I henhold til U.S.A.'s Konstitution er reguleringen af land- og vandarealanvendelsen indenfor enkeltstaternes territorium, inklusive søterritoriet ud til 3 sømil fra kysten, i al væsentlighed et stats anliggende. Tilsvarende har staterne ejendomsretten til alle ikke-privatiserede naturressourcer på deres respektive land- og søterritorier. Føderalregeringens mulighed for regulerende indgriben overfor enkeltstaternes forvaltning af kystzoneterritoriet og dets ressourcer er således begrænset til sådanne aktiviteter, som regulerer samhandelen mellem enkeltstaterne eller påvirker udnyttelsen og miljøtilstanden i havet udenfor 3 sømilegrænsen, eller vedrører nationens sikkerhed. Ved kystzoneforvaltningslovens vedtagelse i 1972 modsatte kyststaterne sig med held alle tilløb til at give føderalregeringen en øget forvaltningsautoritet i kystzonen.

Den føderale myndighed, som fik ansvaret for at (a) assistere staterne i planlægningen af kystzoneforvaltningsprogrammerne, (b) godkende programmerne til føderal finansiering og (c) evaluere programmernes resultater, var National Oceanic and Atmospheric Administration,

NOAA, som iøvrigt selv var et tidligere "resultat" (oprettet i 1970) af den samme Kongreskommissionsrapport, som førte til kystforvaltningslovens vedtagelse, nemlig Strattonkommissionens rapport "Our Nation and the Sea" fra 1969.

3.2 Kystzoneforvaltningslovens målsætninger og indhold

Kystzoneforvaltningsloven er en rammelov som rummer stor fleksibilitet med hensyn til, hvorledes de enkelte stater udformer deres kystzoneforvaltningsprogrammer og organiserer programmernes implementering. Det er imidlertid et krav, at staten har den lovgivning og det institutionelle set-up, som er fornødent til at sikre at forvaltningsprogrammet kan gennemføres i praksis. Loven stiller herudover en række andre procesrelaterede m.m. krav, som kystzoneforvaltningsprogrammet skal opfylde, bl.a.:

- en entydig fysisk afgrænsning af det (de) land- og vandområde(r), som programmet omfatter
- en afklaring af tilladelige land- og vandområdeanvendelser i programzonen
- en fastlæggelse af land- og/eller vandområder af særlig vigtighed
- en fastlæggelse af de midler, hvormed staten vil udøve kontrol med anvendelsen af land- og vandområderne
- retningslinier for prioriteringen af anvendelsen af de enkelte kystzoneområder, inklusive specifikation af anvendelser, som er lavt prioriterede.
- en beskrivelse af det organisatoriske set-up for programmets gennemførelse
- dokumentation for at staten er institutionelt/organisatorisk kapabel til at implementere programmet
- dokumentation for at staten har lovgrundlaget i orden for programmets implementering
- dokumentation for at programmet på passende måde inddrager nationale hensyn ved lokaliseringen af faciliteter m.v, som tjener andre formål end rent lokale.
- dokumentation for at programmet indholder procedurer som muliggør beskyttelse og restaurering ("fredning") af specifikke arealer med særlig rekreativ, økologisk eller æstetisk værdi.

Kystzoneforvaltningsloven var i den oprindelige ordlyd overordentlig generel i indkredsningen af de aktiviteter, som skulle reguleres under loven. De politikformål, som loven skulle tilgodese var:

1. At bevare, beskytte, udvikle og hvor muligt genetablere eller forbedre naturressourcerne i USA's kystzone

2. At motivere og hjælpe de enkelte stater til at udvikle og implementere programmer for kystforvaltning
3. At fremme udarbejdelsen af særlige forvaltningsplaner til beskyttelse af nationalt betydningsfulde naturressourcer, sikring af hensigtsmæssig kystafhængig økonomisk vækst, forbedret beskyttelse af liv og ejendom i særlig eksponerede områder og større forudseenhed i offentlig beslutningstagning
4. At fremme deltagelse og samarbejde mellem offentlige myndigheder på alle niveauer (lokalt, statsligt, mellemstatsligt, regionalt og føderalt) om opfyldelse af kystzoneforvaltningens mål.

Kongressen reviderede kystzoneforvaltningsloven i 1980 så den blev mere specifik med hensyn til de områder og aktiviteter, som de statslige kystzoneforvaltningsprogramer skulle dække. Disse blev nu præciseret til:

- Beskyttelse af naturressourcer inklusive vådområder, flodsletter, flodmundinger, strande, klitter, rev, samt fisk og vildt og deres levesteder i kystzonen
- Forvaltning af udviklingen i kystzonen med sigte på at minimere tab af liv og ejendom som er en følge af u hensigtsmæssig udvikling i områder, der er særlig eksponerede for naturkatastrofer (stormflod, oversvømmelse, jordskælv, erosion, jordsætning, saltvandsindtrængning) og ødelæggelse af naturlige beskyttelsesformationer såsom strande, klitter, vådområder og revler/rev.
- Prioritering af kystområdernes anvendelse og fastlæggelse af regulære beslutningsprocesser for etablering af faciliteter relateret til fiskeriudvikling, fritid, havne og transport, energi og forsvar og lokalisering af industriel og kommerciel udvikling til områder hvor sådanne aktiviteter foregår i forvejen.
- Sikring af offentlig adgang til kysterne når adgangen tjener rekreative formål.
- Bistand til fornyelse af af havnefrontområder og havne i forfald og nænsom restaurering af historiske, kulturelle og æstetiske lokaliteter i kystområderne.

Fokuseringen af kystzoneforvaltningslovens anvendelsesområder skærpedes ved lovjusteringen i 1990, hvor følgende otte områder prioriteredes ved vedtagelsen af et nyt stort nationalt støtteprogram til forbedring af den statslige kystzoneforvaltning:

1. Beskyttelse og genetablering af vådområder
2. Offentlig kystadgang
3. Kontrol af kumulative og sekundære konsekvenser af fysisk og økonomisk udvikling, f.eks. bebyggelse og forurening fra industri og landbrug
4. Beskyttelse mod naturkatastrofer

5. Planlægning af forvaltningen i afgrænsede geografiske områder (Special Area Management Planning, SAMP)

6. Forvaltning af havets ressourcer

7. Reduceret strand- og havforurening

8. Lokalisering af energianlæg og offentlige anlæg i kystzonen

Lovjusteringen i 1990 tilføjede kystzoneforvaltningen en ny dimension med et krav om at kyststaterne indenfor en 3-årig periode skulle udarbejde forvaltningsprogrammer, der tager hånd om den diffuse forurening af kystnære farvande. Det drejer sig især om emission fra landbrugsområder og byer.

De enkelte staters individuelle prioritering siden lovrevideringen fremgår af Tabel 1.

3.3 Kystzoneforvaltningen institutionelle organisation

Kystzoneforvaltningsloven tillader staterne at vælge en af tre institutionelle tilgange, eller en kombination heraf, til opnåelse af forvaltningsmålsætningerne:

1. Staterne kan enten delegere forvaltningen til lokale myndigheder, som skal leve op til normer og standarder fastsat af de statslige myndigheder, som så har tilsynspligten

2. Planlægningen og reguleringen af aktiviteterne i kystzonen foregår udelukkende i de statslige myndigheders regi.

3. Statslig godkendelse og overvågning af udviklingsplaner og -projekter samt forvaltningsplaner for specifikke land- og vandområder som er udarbejdet enten af statslige organisationer, lokale myndigheder eller private udviklingsforetagender, som også forestår implementeringen.

Kyststaterne har i vidt omfang benyttet sig af en kombination af disse forvaltningstilgange. Føderalregeringens rolle i forbindelse med kystzoneforvaltningen er, som nævnt i indledningen, gennem NOAA at levere teknisk bistand til udviklingen af de statslige programmer, godkende disse og overvåge deres implementering, administrere nationale støttemidler, fremme offentlighedens interesse for kystzoneforvaltningens problemstillinger og sikre en forskningsindsats på relevante områder. Specielt skal regeringen tilse at nationale interesser er behørigt varetaget i de statslige programmer og at føderale myndigheders aktiviteter i kystzoneområderne foregår på en måde som er forenlig med og helst understøtter de godkendte statslige kystzoneforvaltningsprogrammer.

State	Wetlands	Coastal Hazards	Public Access	Marine Debris	Cumulative Secondary Impacts	Special Area Management Planning	Ocean Resources	Energy/ Government Facility Siting Government
-------	----------	-----------------	---------------	---------------	------------------------------	----------------------------------	-----------------	--

Alabama	●					●		
Alaska	●	●			●	●		●
American Samoa	●	●	●	0	0		0	
California	●	●	0	0	●		0	
Connecticut	●	0	0		●	0		
Delaware	●	0			●			
Florida		0	●		●			
Guam	0	●	●					
Hawaii	0	●	●		0	0	0	
Louisiana	0	●			●			
Maine	0	●	0		●			
Maryland	●	0			●	0		
Massachusetts	●	●	0		0		●	
Michigan	●	●			●			
Mississippi	0	0			●	0		
New Hampshire	●				●			
New Jersey		●			●			
New York	●	●	●		●			
North Carolina	●				●	●	●	
Northern Marianas	0	●			0			
Oregon	●	●			●		●	
Pennsylvania	●	●	●		●	0		
Puerto Rico	●	●			●			
Rhode Island	●		●			●		
South Carolina	●	●	●		●			
U.S. Virgin Islands			●		0	●		
Virginia	●	0	0		0	●		
Washington	0	●	0		●			
Wisconsin	●	0			0			
Total number identified	26	23	14	2	26	11	5	1
Total number funded	(19)	(16)	(8)	(1)	(19)	(6)	(3)	(1)

Note Total funding requested by the states = \$10 million; funding received = \$5.8 million.

- Identified and funded.

- o Identified not funded or no funding requested.

Table 1. Prioriterede indsatsområder blandt de amerikanske kyststater. Kilde: Bernd-Cohen, T, Lee, V., Pogue, P.M. & Delaney, R.F.; "Review of the Section 309 Coastal States Enhancement Grants Program", Coastal Management, Vol 23:173-194, 1995.

3.4 Implementering af kystzoneforvaltningen - to eksempler

Som eksempler på to forskellige tilgange til implementering af kystzoneforvaltningsloven er valgt henholdsvis Rhode Island og Florida. Rhode Island repræsenterer et eksempl på et centraliseret program, mens Florida er kendetegnet ved etablering af myndighedsnetværk med delt forvaltningsansvar.

3.5 Kystzoneforvaltningens implementering i Rhode Island

Rhode Island er beliggende på USA's østkyst mellem Connecticut og Massachusetts. Kystzonen i Rhode Island strækker sig fra 3 sømile grænsen til 200 fod (65 m.) landværts indenfor stranden og vådområderne.

Rhode Islands vedtog som en af de første stater i USA allerede i 1971 en "Coastal Resources Management Act", som etablerede det legale grundlag for kystzoneforvaltningsprogrammet, "The Rhode Island Coastal Resources Management Program" (RICRMP). Programmet blev godkendt i 1978 og omfattende revideret i 1983. Programmet effektueres gennem en række Special Area Management Plans, som i de fleste tilfælde er genstand for offentlig høring og ofte en engageret offentlig debat.

Administrativt koordineres programmet af guvernøren (Governor's office), som også administrerer den føderale programstøtte. Ansvaret for programforvaltningen er henlagt til et Kystzoneforvaltningsråd (Coastal Resources Management Council) med sytten medlemmer udpeget af guvernøren, viceguvernøren, og parlamentsformanden. Rådet omfatter mindst fire repræsentanter fra kystnære samfund. Rådet har til opgave at koordinere føderale, statslige og lokale aktioner i kystområderne, forestå kystzoneplanlægningen og være tilladelsesmyndighed for en række aktiviteter på det statslige søterritorium, i vådområderne og i de relaterede landområder. Tilladelseskompetencen omfatter bl.a. olieudvinding, spildevandsudledning og -rensning, men ikke fiskeri. Aktiviteter udenfor kystzonen, som har betydning for dennes miljøtilstand er også omfattet af tilladelseskompetencen.

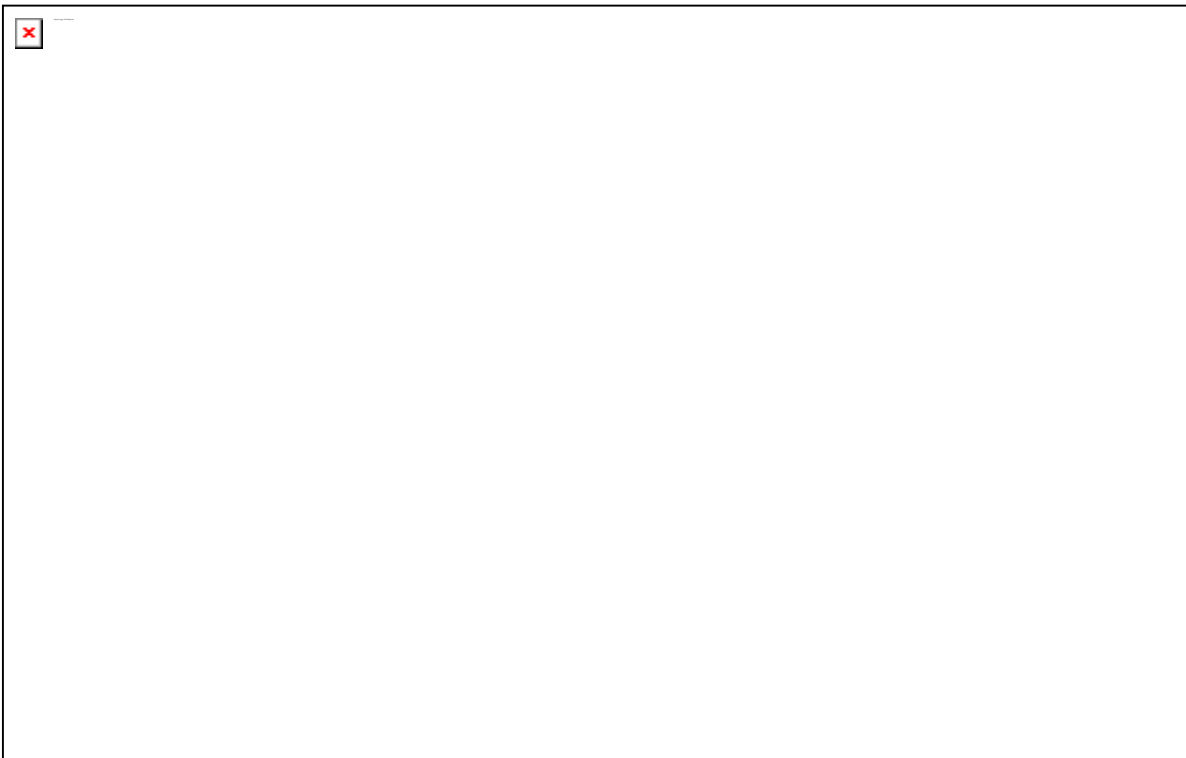
Frem til 1986 var Rådets planlægning og politikformulering udliciteret til "The Coastal Resources Center" på University of Rhode Island, som iøvrigt regnes blandt verdens førende videncentre på området. Efterfølgende er disse opgave blevet varetaget af Rådets eget sekretariat. Effektiviteten af Rådets beslutninger er i betydeligt omfang delegeret til R.I. State Department of Environmental

Management.

Som det fremgår af Tabel 1 har Rhode Island prioriteret vådområdebeskyttelse, offentlighedens adgang til kystzonen og forvaltning af særlige naturområder. Et eksempel på denne prioritering er "The Special Area Management Plan for the Salt Pond Region", som blev iværksat i 1984.

The Salt Pond Special Area Management Plan

Den såkaldte "Salt Pond Region" i Rhode Island omfatter ca 40 km sandstrand (barrier beaches) og otte lavvandede laguner (lokalt benævnt "Salt Ponds") langs Atlanterhavskysten . Området, som traditionelt har været habitat for store mængder fisk, skaldyr og vandfugle og er af meget stor rekreativ værdi. I sommermånederne besøges området daglig af ca. 165.000 mennesker, som kommer for at fiske, dyrke vandsport og (sol)bade. Med en beliggenhed kun 45 minutters kørsel fra Rhode Islands hovedstad Providence omfatter området også særdeles attraktive boligområder, og efterspørgslen efter areal til by- og boligformål har været kraftigt stigende gennem 1960'erne og 1970'erne.



Figur 1. Kort over Rhode Islands Salt Ponds

I starten af 1980'erne konstateredes det, (1) at fiske- og skaldyrsbestandene var gået drastisk tilbage, (2) at beskyttelsesforanstaltninger ved indløbene til lagunerne medførte betydelige tilsandingsproblemer, (3) at vandforureningen var alvorlig og vidt udbredt, således at bakteriel kontaminering var en trussel mod skaldyrsbanker og eutrofiering en trussel mod fiskehabitater og lagunernes egnethed til badning og sejlsport, (4) at ukontrolleret vækst udgjorde en trussel mod økosystemets bæreevne (optagelse af spildevand, generering af drikkevand), (5) at landskabelige værdier (marker og skove), som gav området karakter, var gået tabt, (6) at byggeri fortsattes ukontrollabelt i områder, som var særlig udsatte for orkanødelæggelser og (7) at brugerkonflikter

var tiltagende: f.eks. konkurrence mellem akvakultur, sports- og erhvervsfiskeri interesser og mellem områdets faste beboere og kommercielle interesser.

Med den "Special Area Management Plan", som blev vedtaget for Salt Pond området i 1984 er følgende opnået:

Det er med planen lykkedes at få de tre forvaltningsniveauer (kommuner, staten, føderale myndigheder) til at arbejde ud fra fælles mål og med fælles strategier. Kommunerne har vedtaget modifikationer til deres zoneplaner, som har reduceret "tætheden" af udviklingstiltag i lagunernes afvandingsområder. Miljøforvaltningsdepartementet har ændret kriterierne for vurdering af udledningseksekvenser og fastsat mere stringente krav til placering og konstruktion af spildevandsopsamlingsystemer. Der er ikke blevet vedtaget forslag om større byggemodningsinvesteringer, som kunne forøge udviklingstætheden i området. Diffus forurening er reduceret med indførelse af buffer zoner, der er fastsat byggelinier og begrænsninger i antallet af lystbådehavne.

Planen har ført til øget opmærksomhed hos offentligheden og myndighederne om udviklingsomkostninger til opretholdelse af miljøkvaliteter og offentlig service, som skal afholdes gennem lokal skattebetaling.

Planen har imidlertid ikke kunnet ændre eller stoppe den generelle miljøforringelses udvikling. Til trods for mange nyttige miljøtiltag synes samfundets vilje og evne til radikalt at ændre udviklingen i de områder, hvor der er i tusindvis af privatejede parceller, at være for svag. Tilsvarende synes transformationen af landbrugsareal til boligområder at være uundgåelig.

Den success, som planen har haft ikke mindst med hensyn til at koordinere og gennemskueliggøre forvaltningen skyldes i meget høj grad den folkelige opbakning bag planen og den interesse for sagen og planprocessen, som borgerne har udvist gennem hele forløbet. I den forbindelse har områdets økologiske egenart og historie bidraget til at gøre det nemt at formulere "sager", hvorom alle parter har kunnet samles.

3.6 Kystzoneforvaltningens implementering i Florida.

Florida har en kystlinie på ca. 13.500 km. og en kystbefolkning på over 9 millioner, hvilket er godt 80 pct. af den samlede befolkning i staten. Kystzonen regnes for Floridas væsentligste aktiv idet turisterhvervet er hovederhvervet og strandene den primære turistattraktion. Statens råderet omfatter udover strandarealer store vådområder, estuarier og bugte. I Florida omfatter kystzonen hele statens landareal samt søterritoriet. I praksis er det imidlertid kun byer og amter (counties), der grænser op til den Mexikanske Golf og Atlanterhavet, som indgår i kystzoneforvaltningsprogrammet.

I Florida er kystforvaltningsprogrammet fra 1981, "The Florida Coastal Management Program", etableret på grundlag af "The Florida Coastal Management Act", som sammenbinder en række eksisterende love. Forvaltningsansvaret er uddelegeret til et netværk af myndigheder, institutioner og personer med Florida State Department of Environmental Regulation som den vigtigste. Andre centrale netværksparter er Department of Natural Resources, Department of Community Affairs

og Governor's Office of Planning and Budget.

Samarbejdet mellem de forskellige myndigheder og organisationer m.fl. er sikret gennem et sæt af aftaler (Memoranda of Understanding), som følger op på resolutioner vedtaget af Guvernøren og Floridas regering. En "Interagency Management Committee" er ansvarlig for at identificere forhold/problemer, som går på tværs af de enkelte myndigheders kompetenceområder og skal fremkomme med forslag til løsning af sådanne problemer.

En rådgivningskomite, "The Coastal Advisory Committee", nedsat af Guvernøren sikrer offentlighedens involvering i programmet. Komiteen er sammensat af personer, der repræsenterer politiske myndigheder, erhverv og miljøorganisationer i Florida. Medlemmerne sidder i komiteen i 2 år. Komiteen rådgiver de statslige organisationer i "netværket" om alle forhold vedrørende kystforvaltning i Florida.

Florida's kystzoneforvaltningsprogram tager primært sigte på :

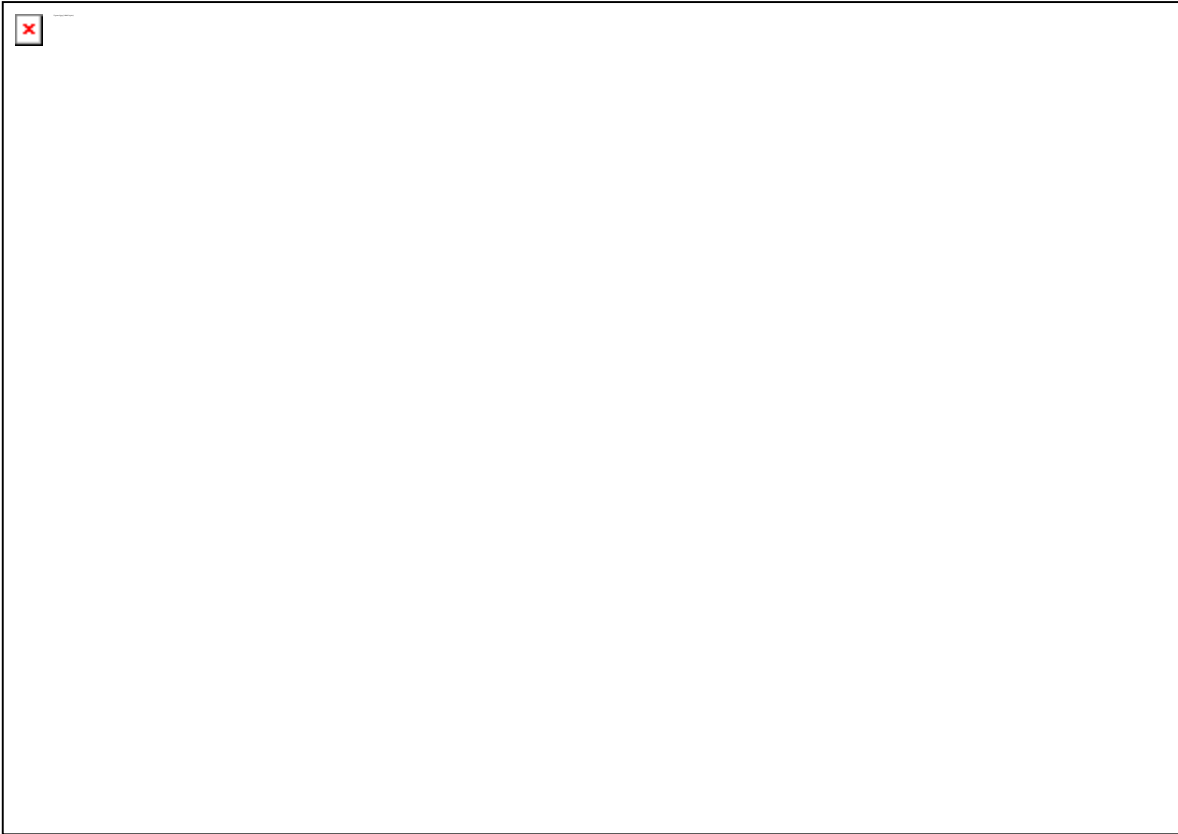
- At forbedre vandkvaliteten i det marine og estuarine system, som er forringet som følge af en omfattende ukontrolleret samfundsudvikling i kystzonen.
- At sikre Florida's grundvandsressourcer til drikkevandsformål og opretholde kvaliteten. Overdrevent forbrug af grundvand til industri- og landbrugsformål har skabt mangel på drikkevand.
- At genetablere æstetiske og rekreative værdier i kystområder, hvor ødelæggelsen af klitter har medført stranderosion og tab af liv og ejendom.
- At beskytte tilbageværende vådområder og mangroveskove.

En lang række delprogrammer og lokale projekter er blevet iværksat med føderal støtte under Kystzoneforvaltningsloven for at tilgodese disse overordnede mål. Programmerne og projekterne har i de fleste tilfælde været til offentlig høring og i forbindelse hermed været genstand for en livlig og engageret folkelig debat, som har ført til betydelige ændringer i de oprindelige forslag.

Som det fremgår af Tabel 1 har Florida i de senere år prioriteret katastrofebeskyttelse, offentlig adgang og afbødning af den kumulative effekt af forurening fra sekundære kilder. Et eksempel på et delprogram indenfor prioriteringsområdet er planlægningen og forvaltningen af "The Florida Keys".

The Florida Keys Comprehensive Plan.

Florida Keys er en 350 km lang ørække (arkipelag) som strækker sig sydvestlig retning ud fra Floridas sydkyst. Øgruppen skiller den mexikanske golf og Atlanterhavet med mange tidevandspassager mellem øerne og stor vandudskiftning. The Keys er hjemsted for en række unikke marine habitater med en rigt varieret flora og fauna, inklusive koralrev, søgræsbanker og vidtstrakte mangroveskove. Korallrevene er med deres artsrigdom også af fisk, bløddyr og skaldyr enestående i USA og udgør derfor en meget betydelig økologisk og økonomisk ressource. Landvårts er the Keys også enestående med urørte skove med tropisk hårdtræ. Administrativt er the Keys en del af Monroe County.



Figur 2. Kort over Florida's Keys.

The Keys naturressourcer er i de seneste 25 år kommet under både naturlig og menneskeskabt stress. Den naturlige stress knytter sig især til de vand- og stormskader øgruppen har været udsat for som følge af et stort antal tropiske orkaner i området. Den menneskeskabte stress er en følge af en ukontrolleret udviklingsproces fra 1970'ernes start, som har medført anlæg af et stort antal turistresorts, (ferie) lejligheder og bolig- og butiksområder m.m. uden nævneværdig hensyntagen til miljø og naturressourcere. Selvom sådanne udviklingsprojekter skulle passere adskillige myndighedsinstanser på vejen fra plan til realisering var det karakteristisk, at forvaltningssystemet navnlig på amts- og lokalniveau var mere "gearet" mod at udstede tilladelser til alle former for økonomiske udviklingsprojekter end mod at foretage konsekvensanalyser af disse.

Floridas statslige myndigheder blev opmærksom på konflikten mellem behovet for ressourcebeskyttelse og den accellererende økonomisk vækst i the Keys i 1975 og udpegede området som "Area of Critical State Concern". Formålet hermed var primært at lægge pres på Monroe County til at iværksætte en planlægning, som bevarer naturressourcerne og sikrer at nye udviklingstiltag tager naturbeskyttelseshensyn, idet problemerne i the Keys mere opfattedes at være et resultat af manglende vilje på lokalt myndighedsplan end mangel på lovhjemmel til regulerende indgreb.

The Monroe County har også i andre forbindelser gjort sig bemærket for en udtalt forvaltningsmæssig selvstændighedstrang og det var kun under trusler om statslig indgriben og sanktion at det lykkedes at få "The Florida Keys Comprehensive Plan" vedtaget i 1986. Til illustration af situationen blev planvedtagelsen foregrebet af en nærmest panisk udvikling i the Keys i de forudgående år.

Planen har medført radikale ændringer i forvaltningen. Nye miljørestriktioner er vedtaget, som tilsigter at bevare naturressourcernes biologiske og funktionelle integritet, og der er lavet klare retningslinier for, hvad der tilladt i forbindelse med udviklingstiltag. Planen etablerede også, omend med besvær, en organisation, The Monroe County Land Authority, som dels iværksætter bevaringstiltag i følsomme områder, dels opkøber areal, som i henhold til de nye restriktioner ikke længere kan bebygges og dels opkøber areal til etablering og opgradering af offentlig infrastruktur. Organisationen har fået overdraget betydelige arealer i the Keys ved private donationer, idet den panik, som først i 1980'erne foranledigede "developers" til at opkøbe jord og bygge modsvarede af en panik blandt miljøorganisationer m.fl. til at opkøbe areal i the Keys med naturbevarelse som formål.

Erfaringerne fra den noget besværlige proces med at få The Florida Keys Comprehensive Plan vedtaget og implementeret er, at offentlighedens interesse har været en drivende kraft uden hvilken processen var løbet af sporet. Ligeledes har involvering af eksterne parter som f.eks. nationale non-profit miljøorganisationer været væsentlig for afbalancering af den offentlige debat. Det har ligeledes været en erfaring, at det har været nemmere at komme igennem med miljøbevarende foranstaltninger på arealer, som er ejet af professionelle udenbys investorer end på arealer ejet af små lokale lodsejere, som også er vælgere.

Planen er iøvrigt blevet revideret i 1992 med skærpede miljøstandarder og frister og krav om udarbejdelse af masterplaner for kloakering, drikkevand, stormflodsbeskyttelse og evakuering. Den reviderede plan opfylder de i den seneste kystzoneforvaltningslov opstillede betingelser for føderal økonomisk støtte. Monroe County synes således endelig at have "overgivet" sig.

Med i dette billede hører at farvandene ud for the Florida Keys i 1990 blev udpeget som USA's største nationale marine reservat med vidtgående konsekvenser for fiskeri, sejlsport, sportsdykning m.m. og høje krav til vandkvalitet.

3.7 Vurdering af målopfyldelse og de integrative elementer

Til trods for at nogle af kystzoneforvaltningsprogrammerne i USA har været igang i mere end 20 år er der ikke lavet nogen større sammenfattende evaluering af programmernes succes. En mindre undersøgelse af opfattelsen af 24 programmets målopfyldelse blandt programledere, interessegrupperepræsentanter og sagkyndige i universitetsverdenen, som er gennemført for nylig viste dels, at der ikke var nogen påviselig forskel mellem programmer, som var funderet i en detaljeret kystzonelov og implementeret i et samarbejde mellem statslige og lokale myndigheder, således som det er tilfældet i Rhode Island og programmer, som forudsætter anvendelse af et bredt spektrum af eksisterende love og som hovedsagelig implementeres af myndigheder på statsligt niveau, således som det er tilfældet i Florida.

Undersøgelsen viste, at det er den generelle opfattelse blandt de 200 adspurgte interessegrupperepræsentanter, at kystzoneforvaltningsprogrammerne var succesfulde ("performing well") med hensyn til at beskytte naturressourcer, sikre offentligheden adgang til naturområderne på kysten og håndtere katastrofesituationer og mindre succesrige ("performing poorly") med hensyn til at sikre styringen af samfundsudviklingen i kystzonen.

Integrationsaspektet i kystzoneforvaltningen i USA var for nogle år siden genstand for en detaljeret analyse. På dimensionen "integration af forvaltningsniveauer" vurderedes kystzoneforvaltningen at være vellykket, idet den med lovgivningen ønskede koordinering og harmonisering af forvaltningsindgreb på lokalt, statsligt og nationalt niveau er gennemført i praksis. Ikke mindst forvaltningsprogrammernes gennemsigtighed, den PR indsats, som har været gjort fra myndighedsside, og det folkelige engagement i kystzoneforvaltningen er fremført som væsentlige årsager til succes på denne dimension.

På dimensionen "integration mellem land og vand" har man i USA længe forstået vigtigheden af "interfacet" mellem land og vand og nødvendigheden af forvaltningsmæssig regulering heraf. Mens de statslige forvaltningsprogrammernes søværts rækkevidde (med visse undtagelser) fortsat noget arbitrært er 3 sømil (USA indførte i 1988 en 12 sømil territorialfarvandsgrænse) er de landværts grænser blevet justeret i de senere år for at muliggøre en effektiv forvaltning af kilderne til den diffuse forurening i kystzonen. Selvom kun få stater har praktiseret en detaljeret planlægning og forvaltning af de marine ressourcer (f.eks. fiskeriforvaltning) er det vurderingen, at programmerne i vidt omfang integrerer land-vand dimensionen.

Den tværsektorielle integration vurderes i undersøgelsen at være mindre vellykket. Dette skyldes dels at lovgivningen orienterer kystzoneforvaltningsprogrammerne mod udvalgte problemområder jvf. de otte nationale prioritetsområder nævnt ovenfor. Programmerne indkorporerer således ikke, eller kun sjældent, olie- og gasudvinding, fiskeri, offshore råstofudvinding og affaldsdumping i havet (udenfor territorialfarvandet). Den tværsektorielle integration er kun sikret ved kravet om at hav- og havressourceforvaltning i føderalt regi skal være konsistent med de statslige programmer. Denne form for integration vurderes at være mere orienteret mod administrativ samordning end mod løsning af tværsektorielle problemer. Undersøgelsen efterlyser en mere effektiv tværsektoriel forvaltning af de ofte konkurrerende økonomiske aktiviteter i kystzonen.

Den tværdisciplinære integration vurderes heller ikke at være opnået i nævneværdig grad. Årsagen hertil er programmernes fokusering på miljøbeskyttelse og ressourceanvendelse i særlige naturområder , som især kræver naturvidenskabelig og ingeniørfaglig viden. I det omfang programmerne fremover orienteres mere mod forvaltning af den samlede udvikling i kystzonen er det opfattelsen at der være vil behov for integration af naturvidenskabelig, ingeniørfaglig, økonomisk, politisk/institutionel, socio-kulturel og juridisk viden.

4. Integreret kystzoneforvaltning i Holland

4.1 Baggrund og introduktion

Den hollandske topografi og geografiske beliggenhed har fra tidlige tider dikteret en aktiv beskyttelsesindsats i store dele af landets kyst- og vådområder. De storstilede hollandske inddæmningsprojekter, der faktisk havde deres spæde start for omkring to tusinde år siden, er årsag til at over halvdelen af de hollandske landområder i dag ligger op til seks meter under havets overflade. Disse udstrakte inddæmmede områder er i dag hjemsted for omkring tres procent af den hollandske befolkning og for totrediedele af den hollandske bruttokapitalværdi. Den hollandske

kystforvaltning har derfor fra tidlige tider været domineret af en offensiv beskyttelsesindsats mod havets kræfter.

Der er dog forskel på hvor eksponerede de forskellige dele af den hollandske kyst er og denne kan fra en geografisk synsvinkel med fordel opdeles i tre forskelligartede strækninger, jvf. figur 3:

- deltakysten kendetegnet ved det forgrenede udløb af de tre floder Rhinen, Meuse og Scheldt i det sydlige Holland, hvor hovedparten af de store dæmningsbyggerier er placeret,
- den hollandske vestkyst fra Hoek van Holland i syd til til Den Helder, der primært er kendetegnet af klitter og strandenge, samt
- Vadehavskysten fra Den Helder i syd til den tyske grænse i nord, der ligesom det øvrige Vadehav er karakteriseret ved udstrakte tidevandspåvirkede vader og tilhørende marskområder og hvor store inddæmningsprojekter har fundet sted.

Imidlertid er både lovgivningsgrundlaget, samt den praksis der vedrører planlægningen og forvaltningen af de hollandske kyster opdelt, så der i praksis er tale om to forskelligartede områder, nemlig Vadehavskysten, samt den øvrige kyst under et. I den sammenhæng er det især den lavtliggende deltakyst med store inddæmmede områder, hvor hovedparten af befolkningen lever, der har været i fokus. Selve den hollandske vestkyst er fra naturens side udstyret med en naturlig barriere for havet i form af udstrakte klitområder, der beskytter det bagvedliggende land. Den følgende gennemgang vil derfor efter en generel beskrivelse af den hollandske kystforvaltning bestå i en præsentation af de to områder, hhv. den sydlige kyst med fokus på deltaområdet, samt Vadehavsområdet.

Figur 3. Den hollandske kyst

4.2 Målsætninger og indhold for kystzoneforvaltningen

Den hollandske kystforvaltning har fra tidlige tider været domineret af spørgsmålet om sikkerhed. Indtil for ganske nylig var det altdominerende tema på dagsordenen at sikre befolkningens overlevelse i de inddæmmede og lavtliggende områder, ikke mindst fordi stormfloden i 1953, der kostede mere end 1800 menneskeliv og materielle skader for hvad der svarede til 14 procent af det hollandske bruttonationalprodukt, stadig er i frisk erindring.

Denne ensidige fokus på sikkerhed er siden blevet afløst af en mere integreret tilgang, hvor naturbeskyttelse, miljø og fysisk planlægning indgår på linie med kystbeskyttelse. Den balance der søges tilvejebragt mellem samfundsøkonomiske og miljømæssige aspekter i den nuværende planlægning og forvaltning af kystzonen er karakteriseret ved at tilstræbe sammenhæng, fleksibilitet og integration i planlægnings- og forvaltningsprocessen.

En Parlamentsbeslutning fra 1990 om gennem en såkaldt "dynamic preservation" af de hollandske

kystområder at stabilisere kystlinien ved dens 1990 position, har medført en mere aktiv indsats for at integrere kystbeskyttelsen (i dag i høj grad udført gennem strandfodring) med naturgenopretning og -beskyttelse og fysisk planlægning. En sådan sammenhængende planlægning og forvaltning tilstræbes gennem de rammer for den fysiske udvikling, der er indeholdt i den nationale landsplan. Denne afstikker de overordnede retningslinier for den fysiske udvikling med hjemmel i den hollandske Planlov af 1962, der senest er revideret i 1994. Den hollandske Planlov bygger ligesom den danske på et 3-delt rammestyringsprincip bestående af nationale, regionale, kommunale og lokale planer. Endvidere rummer loven mulighed for indarbejdelse af natur- og landskabshensyn i kommuneplanerne. De overordnede målsætninger om en stabilisering af kystprofilen gennem "dynamic preservation" søges dermed afvejet med målsætningerne i både Lov om Planlægning og Naturbeskyttelsesloven.

4.3 Kystzoneforvaltningens institutionelle organisation

Holland er allerede langt fremme med hensyn til at etablere formelle procedurer, der sikrer en større grad af koordination mellem de respektive sektormyndigheder, bl.a. gennem The Coastal Zone Management Centre, der har base i det Nationale Institut for Kyst- og Marinformvaltning, som er en del af Ministeriet for Trafik, Offentlige Arbejder og Vandforvaltning. Centrets rolle er, udover at virke som referencecenter for nationale, regionale og internationale organisationer, samt rådgive hollandske bistandsaktiviteter, at medvirke og vejlede i forbindelse med forberedelse og implementering af politikker for kystzoneforvaltningen i Holland. Den bredt sammensatte bestyrelse for Centret - repræsenteret ved seks centrale ministerier - medvirker til at skabe sammenhæng i de retningslinier der fra centraladministrationens side udstikkes for kystforvaltningen og tilføjer dermed et integrativt element til de respektive sektorpolitikker.

Denne tilstræbte -primært horisontale - koordination finder ligeledes sted på nationalt niveau i forbindelse med udarbejdelse og revision af sektorpolitiske redegørelser indenfor miljø, naturbeskyttelse, fysisk planlægning og vandforvaltning/kystbeskyttelse. Der er i den sammenhæng pligt til at inddrage andre relevante resortområder. I forbindelse med kystforvaltningen er det primært de tre ministerier for hhv. Trafik, Offentlige Arbejder og Vandforvaltning, Bolig, Fysisk Planlægning og Miljø, samt Landbrug, Naturforvaltning og Fiskeri med lejlighedsvis inddragelse af Økonomiministeriet. Denne konsulterende og koordinerende form medfører en høj grad af sammenhæng i og integration af politikkerne på nationalt niveau.

Implementeringen af en sammenhængende kystbeskyttelse foregår i et samarbejde mellem centraladministrationen, provinsmyndighederne og vandlaugene igennem de såkaldte Provincial Consultative Bodies for the Coast (POK's), hvori også embedsmænd fra kystkommunerne har sæde. I den sammenhæng inddrager POK'erne i stigende omfang de relationer der eksisterer mellem kystbeskyttelse, naturgenopretning, friluftsliv og fysisk planlægning. De respektive kompetenceområder parterne imellem er fordelt sådan, at det er provinsmyndighederne der i de enkelte tilfælde er ansvarlige for den løbende koordinering og for integration med andre politikområder, såsom fysisk planlægning og naturbeskyttelse. Det er ligeledes provinsmyndigheden, der har formandskabet for POK'en i de enkelte provinser.

I modsætning til Danmark hvor myndighedskompetencen på søterritoriet hører under centrale myndigheder, så er søterritoriet i Holland blevet kommunaliseret, idet de kommunale myndigheder

har samme kompetence på søterritoriet som på land. Kystforvaltningen foregår derfor i høj grad med udgangspunkt i den regionale og kommunale forvaltning, og sikrer dermed en integreret fysisk planlægning på laveste myndighedsniveau hvor der er et stort indhold af folkelig deltagelse i planlægningsfasen.

Som det vil fremgå nedenfor gælder der for den hollandske del af Vadehavet nogle særlige planlægningsbestemmelser med en dertil knyttet særlig institutionel organisering. De forskelle i planlægnings- og forvaltningspraksis der følger deraf vil fremgå af følgende to eksempler på planlægnings- og forvaltningspraksiser i relation til en sammenhængende og integreret kystzoneforvaltning.

4.4 Implementering af kystzoneforvaltningen - to eksempler

Selv om der, som gennemgangen ovenfor viser, ikke findes nogen egentlig formel procedure for hvorledes planlægningen og forvaltningen af de hollandske kystområder skal foregå, så er der med udgangspunkt i en tradition for samarbejde skabt en model for hvorledes en vertikal og horisontal afvejning og koordination kan finde sted i forbindelse med planlægningsproblemstillinger i afgrænsede geografiske områder. Dette vil fremgå af eksemplet med udarbejdelsen af en integreret forvaltningsplan for det vigtige tidevandspåvirkede estuarie; østlige Scheldt.

4.5 Kystzoneplanlægning og -forvaltning i det østlige Scheldt

Efter den fatale stormflod i 1953 blev der i Holland i forbindelse med den såkaldte Deltaplan udført store dæmningsbyggerier med det formål at afspærre alle estuarier mellem Rotterdam og Antwerpen med undtagelse af den primære sejlroute til havnen i Antwerpen. Formålet var primært at skabe en kortere og mere sikker kystlinie, som ville beskytte mod oversvømmelser og som samtidigt ville give nye muligheder for anden funktionel brug af de bagvedliggende områder, såsom landbrug, transport, samt rekreative formål.

For det østlige Scheldts vedkommende var det tanken at det skulle afskæres helt fra Nordsøen. Imidlertid blev denne idé genstand for en intens politisk debat i 1970'erne der drejede sig om den økologiske og økonomiske værdi af det tidevandspåvirkede marine område i forhold til en beskyttelse mod stormfloder, der ville medføre en drastisk ændring af de biologiske forhold. Gennem 1960'erne og de tidlige 1970'ere øgedes den offentlige og politiske bevidsthed omkring brugen og værdien af de kystnære tidevandsområder til både skaldyrsproduktion, rekreative formål, samt beskyttelse af tilbageværende natur.

Netop det østlige Scheldt blev anset som et unikt naturligt tidevandsområde med en rig flora og fauna og en udstrakt marsk. Dette førte til en reorientering af planerne om at afskære estuariet, bl.a. på grund af en stigende bekymring for de konsekvenser dette ville få for det omfattende muslingefiskeri der fandt sted i området. I 1976 besluttede de hollandske myndigheder at anlægge en lang række sluser over det østlige Scheldt som kunne lukkes i tilfælde af storm. Dermed ville det naturlige tidevandssystem blive bevaret. Det øgede pres for at udvikle estuariet som fulgte heraf, samt de ukendte følgevirkninger af sluseanlægget understregede behovet for en integreret

planlægning og forvaltning af estuariets fremtidige anvendelse.

4.5.1 Planlægningsprocessen og de institutionelle rammer

Initieret af Ministeriet for Offentlige Arbejder og Trafik forestod Zeeland provinsen i 1977 dannelsen af en styregruppe bestående af repræsentanter fra fem ministerier, to provinser, 13 kommuner og 3 vandlaug, alle myndigheder med kompetence over dele eller aspekter af estuariet. Styregruppen, der blev ledet og koordineret af provinsmyndighederne, havde til opgave at fremkomme med en integreret og sammenhængende forvaltningsplan for området med fokus på en fortløbende planlægningsproces. Alle berørte myndigheder var repræsenteret for at skabe den nødvendige konsensus, som kunne bibringe en stabil støtte for den endelige plan og offentligheden blev inddraget gennem to længerevarende høringsrunder.

Involveringen af de mange myndigheder medførte nødvendigvis langsommelighed i planlægningsprocessen. Dette blev imidlertid anset som nødvendigt for at realisere den tilsigtede brede accept af forvaltningsplanen. Under styregruppen nedsattes flere forsknings-, undersøgelses- og udredningsgrupper med det formål at: (a) identificere huller mellem tilgængelig og ønskværdig viden og information og (b) at udfylde disse huller via tilknyttede (myndigheds-) forskningsinstitutioner over disses egne budgetter. Styregruppen var nemlig hverken bemidlet med et budget til at rekvirere undersøgelser, eller til at implementere mulige tiltag.

Efter den langvarige planlægningsfase hvor fremtidige scenarier for det østlige Scheldt blev undersøgt i den integrerede planlægningsproces, blev en hensigtserklæring (statement of intent) afslutningsvis udarbejdet, der specificerede, at ingen af underskriverne ville foranstalte tiltag, der ville være i uoverensstemmelse med den færdige Forvaltningsplan for det Østlige Scheldt. Det blev endvidere fastlagt, at der ikke skulle etableres en ny regulerende institution til implementering af planen men, at de involverede myndigheder skulle beholde deres respektive kompetenceområder og i et koordineret samarbejde forestå implementeringen af forvaltningsplanen. Den færdige forvaltningsplan var accepteret af alle parter i 1982.

4.5.2 Institutionelle rammer for implementeringen af forvaltningsplanen

Styregruppen blev ikke udstyret med nogen formel bemyndigelse i forhold til de deltagende myndigheder og kan følgelig ikke udstede tilladelser til, forbud mod eller uddele straffe for udførelsen af aktiviteter af den ene eller anden art. Den har heller ikke økonomiske midler til rådighed til implementering af planen. Styregruppens magt ligger udelukkende i den bemyndigelse til retshåndhævelse de respektive deltagende myndigheder besidder.

Hvis for eksempel Styregruppen ikke kan godkende en kommunes tilladelse til anlæggelse eller udvidelse af en campingplads vil Styregruppen fremkomme med sin mening herom. Det er herefter i dette tilfælde forventet at den pågældende provins, som medlem af Styregruppen, vil foretage de nødvendige forholdsregler i form af forhandling med eller direkte indgreb overfor den kommunale beslutning. Det primære styringsinstrument der anvendes til implementering af forvaltningsplanen er en zoneopdelt lokalisering af de forskellige aktiviteter, bebyggelser, mv. der anses for egnede

eller ønskværdige for en specifik lokalitet. En zoneopdeling af arealanvendelsen anvendes i Holland i udpræget grad som en lokaliseringsparameter og er en central del af den fysiske planlægning.

Styregruppen monitorer fortløbende de skiftende forhold i estuarierne for at sikre at de foreslåede tiltag, tilladelser, aktiviteter, mv. er forenelige med de målsætninger og retningslinier der er indeholdt i forvaltningsplanen. Endvidere sikrer de årlige evalueringer som Styregruppen foretager af planens målopfyldelse, en sådan grad af fleksibilitet i planlægningen, at forvaltningsplanen vedvarende bevarer sin relevans og brede accept hos myndigheder og befolkning.

Det østlige Scheldt var det første kystområde hvor en integreret forvaltningsplan blev udarbejdet. Forløbet var bl.a. karakteriseret af følgende tre forhold:

- opnåelse af bredt funderet konsensus om fælles målsætninger
- en uddelegering af implementeringsansvaret til provinsniveau
- en høj grad af vertikal og især horisontal integration med provinsen som koordinerende bindeled.

Den færdige forvaltningsplan for det østlige Scheldt skulle vise sig at blive så succesfuld, at den efterfølgende har været model for lignende planlægningstiltag i andre kystområder i Holland.

4.6 Kystzoneplanlægning og -forvaltning i den hollandske del af Vadehavet

Den hollandske Vadehavspolitik er fastlagt ud fra rammerne i Planloven og Naturfredningsloven. Det overordnede formål med den hollandske forvaltning af Vadehavet er at opnå et naturligt og bæredygtigt økosystem i hvilket de naturlige processer kan forløbe uforstyrret.⁴ Store dele af den hollandske del af Vadehavet er følgelig blevet underlagt naturfredningsbestemmelser i henhold til Naturbeskyttelsesloven. For den hollandske del af Vadehavet gælder en særlig integreret planlægningsbestemmelse, en såkaldt "planologische kernbeslissing", forkortet PKB. Denne integrerer den fysiske planlægning med miljø- og vandforvaltningen og danner dermed grundlag for al anden planlægning, forvaltning og beskyttelse af aktiviteterne i Vadehavsområdet. PKB'en virker derfor koordinerende på sektorpolitikkerne.

Endvidere fastsætter PKB'en, at bestemmelserne i Naturbeskyttelsesloven skal gælde for Vadehavet og at lovens bestemmelser for udstedelse af tilladelser, mv. skal kobles til de bestemmelser, der er nedfældet i PKB'en. PKB'en anvendes af syv ministerielle styrelser ligesom de tre vadehavsprovinser og 28 kommuner er underlagt bestemmelserne i PKB'en.

PKB'ens planlægningshorisont er sat til år 2010 med en løbende evaluering hvert femte år. Den fastlægger rammerne for den overordnede planlægning og forvaltning indenfor følgende områder:

Naturgenopretning og naturforvaltning, herunder tilrettelæggelse af en naturforvaltning som muliggør at de naturlige processer i Vadehavet kan forløbe med så lille menneskelig indblanding og forstyrrelse som mulig,

Vandforvaltning, herunder vandkvalitet (indhold af forurenende stoffer og næringsalte) og vandkvantitet (bl.a. gennem tilrettelæggelse af dræningsforholdene så de er i overensstemmelse med fiskenes migrationsmønstre),

Sikkerhed og kystbeskyttelse, herunder fortsat beskyttelse af de beboede øer og dele af Vadehavsområdet. Tilrettelæggelse af kystbeskyttelsen skal ske så den i videst muligt omfang er tilpasset de naturlige processer og en fremskydning af digerne til Deltaplan standard kan kun komme på tale såfremt denne kan foregå uden tilsidesættelse af de overordnede formål med området,

Menneskelige aktiviteter, herunder;

- inddæmninger (stop for yderligere inddæmninger)
- trafik og transport (skibssejlads, flytrafik og parkering af f.eks offshore udstyr)
- havne- og industrianlæg
- energiresourcer (olie/gas efterforskning og udvinding, samt vindenergi)
- indvinding af sand og ler
- rekreative formål
- fiskeri
- militære aktiviteter
- forskning og monitorering af områdets fysiske, kemiske, biologiske og "brugskaraktistika" med henblik på opnåelse af de overordnede politik- og forvaltningsformål.

PKB'en tilvejebringer således grundlaget for en integration af genstandsfelterne gennem fastlæggelsen af de overordnede retningslinier for Vadehavets forvaltning. Endvidere er der på basis af disse retningslinier udarbejdet specifikke planer gældende for tre områder, nemlig vandkvalitet, beskyttelsen af marskområderne, samt en overordnet naturforvaltningsplan for Vadehavet. De fastlagte politikker i disse tre tværsektorielle handlingsplaner skal ideelt set indarbejdes i de sektorplaner, der er udarbejdet for de menneskelige aktiviteter som er nævnt ovenfor, f.eks. energi, fiskeri, friluftsliv, mv. Imidlertid har de respektive kompetencefordelinger til implementering af sektorplanerne givet anledning til konflikt, sådan som det fremgår nedenfor.

4.6.1 Institutionelle rammer for implementeringen af PKB'en

Da forvaltningen af den hollandske del af Vadehavet således tilstøber en harmonisering af de menneskelige aktiviteter med de overordnede naturbeskyttelses og -bevarelsesmålsætninger, har en integreret tilgang til forvaltningen og beskyttelsen af Vadehavet som en del af et større kystområde været tilsigtet fra starten.

For at tilvejebringe en integreret planlægning og forvaltning på det lavest mulige myndighedsniveau er den hollandske del af Vadehavet blevet kommunaliseret i den forstand at alle tre myndighedsniveauer har forvaltningskompetence i Vadehavet. Denne decentrale forvaltningspraksis, hvor provins- og kommunalmyndighederne med baggrund i Naturforvaltningsloven og Planloven, samt de procedurer og retningslinier der er indeholdt i PKB'en, besidder forvaltningskompetencen også på søterritoriet sikrer et stort element af offentlig deltagelse i den løbende planlægning og forvaltning.

Til at sikre en sammenhængende implementering af Vadehavspolitikken er der fastlagt institutionelle rammer der både sikrer en vertikal korrordination mellem myndighedsniveauerne, samt en horisontal sektorkoordination på hvert af de tre myndighedsniveauer. Denne integrative struktur er etableret med dannelsen af følgende tre koordinerende organer:

- Den interministerielle Vadehavskomité, der forestår den horisontale kordination mellem de involverede ministerier. På provinsniveau forestår Vadehavsprovinsernes Styregruppe kordinationen, mens det på kommunalt niveau varetages af Sammenslutningen af Vadehavskommuner.⁵
- Det koordinerende vadehavsråd, der forestår den vertikale koordinering mellem stat, provinser og kommuner. Rådet består af tre repræsentanter fra hvert myndighedsniveau (3 ministre med ministeren for Bolig, Offentlige Arbejder og Trafik som formand, 3 deputerede fra Vadehavsprovinserne Styregruppe, samt 3 borgmestre fra Sammenslutningen af Vadehavskommuner).
- Et rådgivende Vadehavsudvalg, med repræsentanter fra interesseorganisationer (natur, friluftsliv, erhverv, samt uafhængige eksperter fra universiteterne), der leverer rådgivning vedrørende sager af almen interesse.

Denne tilsyneladende tunge koordinationsstruktur er kun funktionsdygtig så længe alle deltagende parter er aktive medspillere og gensidigt afhængige af hverandre. Den grad af bemyndigelse der er tilskrevet provins- og kommunalmyndighederne - og dermed lokalbefolkningen - jvf. PKB'en, er med til at forpligte og dermed konstruktivt inddrage provinserne og kommunerne i den løbende proces.

Måske er dette forklaringen på, at de tre hollandske Vadehavsprovinser allerede nu har udarbejdet en fælles forvaltningsplan, der samordner og koordinerer provinsernes respektive planlægning og forvaltning.⁶ Planen er allerede vedtaget i de tre provinser og virker dermed som det nuværende forvaltningsgrundlag.

Det er imidlertid ikke på alle områder, at søterritoriet er blevet kommunaliseret og forvaltningen uddelegeret. For eksempel er fiskeriudøvelsen stadig reguleret fra ministerielt hold, ligesom militærets brug af området, og råstofforvaltningen, herunder olie/gas henhører under statslig kontrol. Dette er medvirkende til en væsentlig grad af konflikt idet det fra provins- og

kommunalmyndighedernes side ønskes, at der sker en kraftigere regulering af eksempelvis fiskeriet med en udfasning af hjertemuslingfiskeriet, da dette fiskeri ofte medfører delvis ødelæggelse af bundforholdene. Ligeledes ønsker provinserne at få myndighedskompetence og medvirke i fastlæggelsen af rammerne for udøvelsen af militære aktiviteter, samt olie/gas eftersøgning og udvinding.

I provinsernes fælles forvaltningsplan er der således aftalt et forbud mod fremtidige foreslåede olie/gas aktiviteter, samt forbud mod hjertemuslingefiskeri og militær brug af øvelsesområder i den sydlige del af Vadehavet. På trods af de ellers meget omhyggelige bestræbelser på koordination og afvejning af vertikale og horisontale myndighedsrelationer, er der endnu ikke nået en for alle parter tilfredsstillende løsning på den samlede forvaltning af den hollandske del af Vadehavet.

4.7 Vurdering af de integrative elementer

Den hollandske kystforvaltning kan overordnet siges at være karakteriseret ved følgende tre elementer:

- en tradition for koordination og integration af myndighedsrelationerne
- en høj grad af decentralisering af beslutningskompetencen
- et fleksibelt planlægnings- og forvaltningssystem, der medvirker til at tilpasse planlægningen og forvaltningen til omstændighederne

I modsætning til Vadehavseksemplet er der ikke formelle procedurer eller noget bestemt lovgivningsgrundlag, ud over Planloven og Naturbeskyttelsesloven, der fastsætter rammerne for forvaltningen af et givet kystområde. Det er i høj grad en afvejning der foregår løbende og fra sag til sag. Det er for Hollands vedkommende karakteristisk, at det altid er sagen der driver politikformuleringsprocessen og fastsættelse af dagsordenen for problematikker i kystområderne. Det er dermed vigtigt, at sagen vedrører noget, som har alle involverede parter bevågenhed, dvs. kommune, amt og stat.

Er denne fælles og grundlæggende konsensus eksempelvis ikke til stede er der fare for at den planlægnings- og forvaltningspraksis der blev grundlagt i forbindelse med det østlige Scheldt ikke fungerer. Et eksempel herpå er et andet stort og i dag lukket estuarie, IJsselsmeer. Ved IJsselsmeer, har man tilstræbt den samme model, men processen har ikke fungeret optimalt, primært på grund af en manglende politisk støtte og vilje og fordi det ikke lykkedes at skabe den fornødne enighed om fælles målsætninger. Den koordinationsstruktur der her er etableret fungerer ikke med det resultat, at de respektive sektormyndigheder hver især søger at maksimere egen indflydelse.

I den henseende kan det hævdes, at den planlægnings- og forvaltningspraksis der eksisterer vedrørende de hollandske kyster, med undtagelse af Vadehavet, er sårbar da set-up'et er så afhængig af, at alle involverede parter er konstruktivt aktive i løsningen af fælles definerede problemstillinger. Det er dermed sagen der i høj grad er afgørende for om der kan skabes fælles retningslinier for hvorledes et kystområde skal forvaltes.

Med hensyn til de fire integrationskriterier kan det konstateres, at den hollandske forvaltningspraksis for kystzonen har en høj grad af vertikal koordination. Denne opnåes både fordi en stor del af implementeringsansvaret uddelegeres og fordi det, selv om det ofte er de nationale sektormyndigheder der initierer planlægningsprocessen for et specifikt geografisk område, oftest er provinsmyndigheden der tilskrives de udøvende og udførende funktioner.

Den hollandske kommunalisering af kystområderne har medført, at de kommunale myndigheder besidder forvaltningskompetence på søterritoriet og dermed mulighed for at integrere dette i den fysiske planlægning. Dog er det ikke alle områder der reguleres decentralt og det medfører komplikationer i de vertikale myndighedsrelationer, samt i den planlægning provins- og kommunalmyndighederne søger at foretage. I sammenligning med f.eks Danmark har Holland tilstræbt en høj grad af integration af land-vand ressourcesforvaltningen.

Traditionen for at samarbejde og søge konsensus har i flere tilfælde været medvirkende til at sikre at alle (økonomiske) sektorer er blevet inddraget i planlægningsprocessen. Denne integrerede planlægningsproces er med til at sørge for, at der er sammenhæng i den aktuelle forvaltning.

Endelig har de to eksempler fra hhv. østlige Scheldt og Vadehavet vist en høj grad af integration af de forskellige fagdiscipliner, det har været nødvendigt at inddrage i planlægningen. Dette har bidraget til at anlægge helhedsorienterede betragtninger på de enkelte planlægnings- og forvaltningsproblemsstillinger.

5. Det Trilaterale Vadehavssamarbejde og integreret kystzoneforvaltning

5.1 Baggrund og introduktion

Det Trilaterale Vadehavssamarbejde mellem Danmark, Tyskland og Holland omfatter et område, det såkaldte samarbejdsområde, på ialt 13.500 km², fra Blåvandshuk i Danmark til Den Helder i Holland. Af dette udgør den danske, tyske og hollandske del henholdsvis 10, 60 og 30 procent.⁷

Allerede i starten af dette århundrede begyndte en delvis fredning af nogle af de ubeboede øer i området som beskyttelse for fugle og dette efterfulgtes af en begyndende beskyttelse af marskområder og vader. Det var dog 1970'erne, at det for alvor kom på tale at dette unikke økosystem skulle beskyttes under fælles rammer. Sideløbende med en generel øget forståelse for Vadehavets enestående betydning blev det klart at området ikke kunne beskyttes gennem begrænsede naturbeskyttelsesforanstaltninger. På det tidspunkt var der planer om storstilede inddæmninger samtidig med, at et stadig stigende turistpres, havne- og industriudvikling og ikke mindst forurening af ekstern oprindelse truede den eksisterende balance i Vadehavet.

Dette resulterede i en række af nationale initiativer startende med etableringen af Natur- og Vildtreservatet i den danske del i 1979/1982, den hollandske PKB og udpegningen af store dele som Naturreservat i 1980/1981 og etableringen af tre tyske nationalparker i hhv. 1985, 1986 og 1990. Store dele af Vadehavet var således ved udgangen af firserne dækket af en ubrudt række af naturreservater og nationalparker.

Parallelt med de nationale initiativer påbegyndtes forhandlinger de tre regeringer imellem om udarbejdelsen af en mere omfattende beskyttelse af Vadehavet i den "Første trilaterale ministerkonference om beskyttelsen af Vadehavet" i 1978 i Haag. Denne efterfulgtes af en ministerkonference i 1980 i Bonn, men det var først ved den tredje konference i København i 1982, at en formalisering af samarbejdet mellem de tre lande kom i stand ved vedtagelsen af fælles retningslinier for beskyttelsen af Vadehavet ("Joint Declaration on the Protection of the Wadden Sea"). For at styrke og udvide samarbejdet og sikre løbende koordination blev Det Fælles Vadehavssekretariat etableret i 1987 med base i Wilhelmshaven i Tyskland.

Det trilaterale samarbejde tog et stort spring fremad, da man ved ministerkonferencen i 1991 med den såkaldte Esbjerg deklARATION fik vedtaget en fælles politik for stort set alle de sektorer, der havde eller kunne få direkte indvirkning på Vadehavets natur: Inddæmninger, råstofindvinding, herunder olie og gas, fiskeri, færdsel og friluftsliv, mv. Endvidere enedes man om at udmønte politikområderne i en fælles forvaltningsplan.

5.2 Målsætninger for og indhold af det Trilaterale Vadehavssamarbejde

På ministerkonferencen i Esbjerg blev målsætningen for samarbejdet præciseret, nemlig at "opnå, i videst muligt omfang, et naturligt og bæredygtigt økoystem hvor de naturlige processer forløber uforstyrret."⁸

Til implementering af denne målsætning blev otte forvaltningsprincipper vedtaget som skal danne grundlaget for enhver beslutning vedrørende beskyttelsen og forvaltningen af Vadehavet. Disse er i engelsk version:

Principle of Careful Decisionmaking, dvs. at beslutninger skal foretages på det bedst mulige grundlag,

Principle of Avoidance, dvs. undgå aktiviteter der kan vise sig potentielt skadelige for Vadehavet,

Precautionary Principle, dvs. undgå aktiviteter der formodes at kunne have en negativ effekt på Vadehavet miljø også selvom dette ikke er videnskabeligt påvist,

Principle of Translocation, dvs. at flytte aktiviteter som kan være skadelige for Vadehavet til områder hvor de pågældende aktiviteter vil være mindre skadelige,

Principle of Compensation, dvs. at der skal foregå en kompensation for de skadelige virkninger af aktiviteter som ikke kan undgås,

Principle of Restoration, dvs. tilstræbelse af naturgenopretning i de områder hvor det kan dokumenteres at den aktuelle situation ikke er optimal,

Principle of Best Available Techniques, dvs. anvendelse af den teknologi der vil medføre størst reduktion af emissioner af forurenende stoffer,

Principle of Best Environmental Practice, dvs. anvendelse af den bedste kombination af tiltag med henblik på emissionsreduktioner.

På baggrund af disse fælles forvaltningsprincipper, blev der på Esbjerg konferencen, og den efterfølgende ministerkonference i Leeuwarden i 1994 fastlagt fælles målsætninger for reguleringen af alle større aktiviteter i området. Disse målsætninger fastlægger standarder for hvordan de enkelte lande skal sikre, at Vadehavet bliver beskyttet i sin helhed og forvaltet på en bæredygtig måde. For eksempel blev det fastlagt at:

- at forbyde yderligere inddæmning af Vadehavet i kystbeskyttelsesøjemed og minimere uundgåelige biotoptab i forbindelse med kystbeskyttelsesforanstaltninger,
- lukke betydelige dele af Vadehavet for fiskeri efter hjerte- og blåmuslinger for at reducere de negative miljøpåvirkninger af dette fiskeri,
- stabilisere den nuværende brug af Vadehavet til rekreative formål og oprette zoner for de mest miljøfølsomme områder hvor ingen rekreative aktiviteter tillades.

Herudover fastlægges retningslinier for en række af andre aktiviteter, herunder reduktion eller minimering af effekterne fra skibstrafik, havne- og industrifaciliteter, råstoindvinding, vindenergi, militære aktiviteter, mv.

I den afgrænsning der er foretaget af de forskellige naturreservater og nationalparker i de tre lande er der flere forskelle. Dette medførte tidligere nogle uoverensstemmelser i forbindelse med implementeringen af trilaterale aftaler i de enkelte medlemslande, da implementeringen oftest var knyttet til de respektive beskyttelsesområder. Endvidere viste det sig politisk uoverkommeligt at definere et fælles beskyttelsesområde baseret på de respektive naturbeskyttelseslove på grund af forskelle i lovbestemmelser og reguleringsmåder i de tre lande.

En grundlæggende forudsætning for at etablere fælles beskyttelse og retningslinier for forvaltningen er, at det område der er genstand for indsatsen har ens grænsedragning i de tre lande. Set fra et økologisk synspunkt består Vadehavet af overgangszonen til Nordsøen, vadehavsøerne, tidevandsområdet, marskområderne, estuarierne⁹ og de områder på fastlandet, som biotopmæssigt er forbundne med Vadehavet. Disse forhold blev for en stor dels vedkommende taget til efterretning, da der på den syvende ministerkonference i Leeuwarden i 1994 blev opnået enighed om at afgrænse samarbejdsområdet til at omfatte følgende:¹⁰

- på den søværts side området ud til tre sømil målt fra basislinien¹¹,
- på den landværts side til hoveddiget, eller hvor dette er fraværende, til højeste vandlinie og i floder til brakvandsgrænsen og inkluderende de øer og landområder der er blevet udpeget til Ramsarområder og/eller EU fuglebeskyttelsesområder.

Dermed omfatter samarbejdsområdet en stor del af hvad der ud fra en økologisk betragtning kan betegnes som Vadehavsområdet. Imidlertid er der, som det fremgår af figur 1 forskelle i graden af beskyttelse indenfor samarbejdsområdet. Den mest udstrakte beskyttelse finder således sted i de områder, der er underlagt nationale fredninger, d.v.s. det hollandske PKB område, det danske natur- og vildtreservatsområde, de tyske nationalparker, samt de naturreservater i Tyskland der er

blevet udpeget i estuarier og i Dollard. I andre dele af samarbejdsområdet kan menneskelige aktiviteter have prioritet så længe de ikke negativt påvirker de områder, der er under særlig beskyttelse.

Det trilaterale samarbejdsområde er et fælles forvaltningsområde og ikke et beskyttelsesområde. Derfor er det afgørende, at naturbeskyttelsen afbalanceres i forhold til lokalbefolkningens levevilkår og erhvervsmæssige aktiviteter. Dette er eksempelvis hvad Amternes Vadehavssamarbejde har tilkendegivet overfor Skov- og Naturstyrelsen, ud fra en frygt for, at Vadehavsområdet blot skal ende som et museum for turister.¹²



Figur 4. Vadehavet med indtegnet grænsedragning for henholdsvis det trilaterale samarbejdsområde afgrænset af strengen, samt det trilaterale beskyttelsesområde (skraveret). Kilde: "The Wadden Sea: A shared nature area", Vadehavssekretariatet, 1995.

Som det ses af figur 4 udgør det samlede danske Vadehavsområde det der indgår i det trilaterale samarbejdsområde. Danmark var mere generøs da den danske del af Vadehavet blev udpeget til trilateralt samarbejdsområde. Både Tyskland og Holland har friholdt en del af især den søværts del af Vadehavet fra snærende beskyttelsesforanstaltninger, ligesom visse estuarier, mv. ikke er underlagt særlige beskyttelsesforanstaltninger. Årsagen til at det samlede danske Vadehav, med

undtagelse af visse dele af Fanø, Mandø og Rømø, indgår i samarbejdsområdet skyldes, at det danske Vadehav allerede i 1987 blev udpeget som Ramsar område. Dette har både Holland og Tyskland afholdt sig fra, da det kunne vise sig at være for politisk kontroversielt. 13

I erkendelse af at det overordnede formål med det Trilaterale Vadehavssamarbejde er at sikre et naturligt og bæredygtigt økosystem hvor de naturlige processer forløber uforstyrret, blev der på Leeuwarden konferencen fastsat retningslinier for beskyttelsen af de habitattyper, der tilhører et uforstyrret Vadehav. Hver habitat type skal gennem den fælles forvaltning sikres en vis kvalitet, dvs. kun være påvirket af naturlige dynamikker, og ikke påvirket af menneskelige forstyrrelser eller forurening. De seks habitattyper er:

- offshore zone (fra laveste daglige vande til 3 sømil),
- strande og klitområder,
- det tidevandspåvirkede område (vaderne),
- marskområderne,
- estuarierne,
- landbrugsområderne i marsken.

For de første fem af disse habitater blev økologiske målsætninger (ecological targets) fastlagt med det formål at øge udbredelsen og kvaliteten. For landbrugsområderne er målet at bedre forholdene for flora og fauna, specielt fuglelivet.

Endvidere blev der fastlagt målsætninger for den kemiske kvalitet af Vadehavet i den forstand, at koncentrationerne af naturligt forekommende forbindelser, såsom næringssalte og tungmetaller skal være på et naturligt leje, mens koncentrationene af ikke-hjemmehørende forbindelser, som f.eks pesticider, skal være nul. De økologiske målsætninger er gældende for hele samarbejdsområdet. Der vil dog være forskel på omfanget af implementeringen af disse målsætninger afhængigt af om naturbeskyttelse eller menneskelige aktiviteter skal prioriteres.

En vigtig forudsætning for den politiske beslutningstagen er en løbende vurdering af tilstanden i Vadehavet. Koordineret gennem Vadehavssekretariatet foregår der en løbende forskning og monitorering af forholdene, som publiceres i Quality Status Reports, som udkommer hvert tredje år. Ekspertvurderingerne vedrører forureningsomfanget, graden af menneskelige aktivitet, samt status for flora og fauna.¹⁴ Datamoniteringen, der hovedsagligt foretages nationalt, er siden 1994 blevet harmoniseret gennem det såkaldte Trilateral Monitoring and Assessment Program (TMAP).¹⁵ En trilateral monitorering af sæl- og fuglebestandene startede allerede i 1989 og er i vidt omfang harmoniseret.

Som en yderligere udbygning af det trilaterale samarbejde er en fælles Trilateral Vadehavsforvaltningsplan under udformning. Den foreløbige udgave vil blive fremlagt på den kommende ministerkonference i Tyskland til efteråret 1997 hvor det er hensigten, at der skal tages stilling til nogle af de mere betydningsfulde elementer af planen.

Hensigten med forvaltningsplanen er, at den skal være en fælles strategisk plan som sigter mod en yderligere specificering af målsætningerne, graden af aktiviteter, brugerne af samarbejdsområdet, samt aktiviteter og udviklinger udenfor området som kan influere på den bæredygtige udvikling af Vadehavet. Indenfor rammerne af planen overvejes det endvidere at søge en yderligere koordination af de nationale reguleringsinstrumenter såsom zoneinddeling og VVM.¹⁶

5.3 De nationale Vadehavspolitikker: naturfredning og integration

Den trinvise formulering og implementering af en fælles trilateral politik til beskyttelse af Vadehavets enestående naturværdier og de bestræbelser der har været gjort for at overkomme forskellene i de tre landes lovmæssige og administrative forhold, har været styret af tre faktorer:

1. at Vadehavets natur kun kan blive bevaret og genoprettet på lang sigt gennem en forstandig og fremsynet brug af området,
2. at Vadehavet og de tilgrænsende landarealer, skal forvaltes som et sammenhængende hele gennem en integration af planlægningen,
3. at Vadehavet er et sammenhængende og fælles område, som skal forvaltes på basis af ens principper og målsætninger, der skal gennemføres i de tre landes forskellige lovmæssige og administrative systemer.

De aftaler der på de forskellige ministerkonferencer er truffet vedrørende det "Trilaterale Samarbejdsområde", "Fælles Målsætninger", "Fælles Forvaltningsprincipper" og "Fælles Økologiske Mål" skal ses i lyset af disse tre faktorer. De meget omfattende rammer for et fælles reguleringssystem, der nu er skabt gennem integrering af fredning, forvaltning og bæredygtig udnyttelse af det samlede kystsystem, er uden sammenligning mere omfattende og komplekst end hvad der tilsvares i de tre lande. Det er derfor relevant i det følgende at belyse i hvor høj grad de enkelte lande hver især er i stand til at leve op til de retningslinier og anvisninger, der er indeholdt i de forskellige ministerdeklarationer.

Der kan i princippet skelnes mellem to modeller for hvordan de tre lande har tilstræbt at beskytte deres respektive dele af Vadehavet, nemlig den tyske model med etableringen af nationalparker, den hollandske model med integration af fredninger og planlægning. Den danske model er en kombination af de to tilgange.

5.3.1 Den tyske Vadehavspolitik: nationalparker som forvaltning instrument

De tre tyske forbundsstater der grænser op til Vadehavet, Slesvig-Holsten, NiederSachsen og Hamborg, har hver udpeget deres andele af Vadehavet som nationalparker i hhv. 1985, 1986 og 1990. Det er forbundsstaterne selv, der er ansvarlige for naturbeskyttelsen indenfor rammerne af den føderale Naturbeskyttelseslov.¹⁷

Selv om der er forskel mellem de forskellige nationalparker med hensyn til grænsedragning og

regulering af menneskelige aktiviteter, har de tre parker i det mindste to fællestræk:

1. Nationalparkerne er inddelt i to eller tre zoner indenfor hvilke forskellige typer af aktiviteter må foregå. De økologisk mest sårbare områder, hvor adgang er forbudt udgør mellem 30-50% af områderne.
2. Særlige nationalparkmyndigheder har ansvaret for implementeringen af bestemmelserne vedrørende de enkelte parkområder og skal bl.a. sikre en ensartet administration og forvaltning. I forbindelse med naturbeskyttelse indenfor nationalparkerne er de regionale og kommunale myndigheders kompetence helt eller delvis ophævet.

Siden etableringen af nationalparkerne, zoneinddelingen og udpegningen af en ansvarlig parkmyndighed er der sket en øget grad af koordination og integration af forvaltningen af det område, der nu udgøres af nationalparkerne. Marskområderne bliver nu forvaltet efter ens retningslinier gældende for hele området og de aktiviteter, der havde en væsentlig negativ indvirkning, i særdeleshed hjertemuslingefiskeriet, er blevet udfaset i nationalparkerne. Endvidere har en koordineret folkeoplysningsindsats medvirket til at skabe opbakning omkring naturbeskyttelsesformål, samt højne den offentlige opmærksomhed omkring nationalparkerne.

Der er imidlertid en række aktiviteter som kan have indflydelse på Vadehavet, men som ikke kan løses indenfor rammerne af nationalparkerne, for eksempel forurening, turisme og friluftsliv, samt skibstrafik til og fra Nordsøen. Sådanne forhold kan kun kontrolleres gennem planlægningsiltag i de tilstødende områder som involverer andre myndighedsniveauer, især de regionale og lokale, samt gennem yderligere reguleringer, da parkmyndighedernes stopper ved de pågældende parkernes grænser. Derfor kan nationalparker ikke bruges effektivt i Vadehavet, med mindre de er en del af en bredere regionalt anlagt fysisk planlægning som inddrager både det nationale, regionale og lokale myndighedsniveau.

Sammenfattende kan det fastslåes, at etableringen af nationalparker i den tyske del af Vadehavet har medvirket til at realisere naturbeskyttelsesmål, men at det ikke har været tilstrækkeligt til at realisere og sikre en langsigtet og bæredygtig forvaltning af den tyske del af Vadehavet.

5.3.2 Den hollandske vadehavspolitik: integreret planlægning

Den hollandske vadehavspolitik er allerede gennemgået i afsnittet om integreret kystzoneforvaltning i Holland og derfor skal der i denne forbindelse blot trækkes fire aspekter frem:

1. Det er en eksplicit del af den hollandske forvaltningsplan for Vadehavet, at aktiviteter uden for Vadehavsområdet skal tages i betragtning i det omfang de udgør en trussel mod de overordnede bestemmelser for området,
2. I modsætning til den tyske del af Vadehavet hvor de regionale og lokale myndighedskompetencer er blevet stækket er disse i Holland bevidst underlagt Vadehavsprovinserne og -kommunerne for at sikre en integreret fysisk planlægning

ned til mindste detalje. Vadehavet er på den måde blevet en integreret del af den enkelte provins' og kommunes geografiske forvaltningsområde hvilket bl.a. har været et incitament til at de tre hollandske Vadehavsprovinser har udarbejdet en fælles forvaltningsplan,

3. For den del af det hollandske Vadehav der falder udenfor provinsernes og kommunernes kompetenceområde er der fastlagt overordnede nationale rammer indenfor hvilke de sektorielle aktiviteter i Vadehavet er koordineret og tilpasset målsætningerne for naturforholdene. Der er dermed søgt sammenhæng og konsistens i planlægningen de forskellige myndighedsniveauer imellem.

4. Den samlede forvaltningskonstruktion for den hollandske del af Vadehavet er karakteriseret af en høj grad af integration og koordination nødvendiggjort af den aktive inddragelse af provinser og kommuner i udførelsen af Vadehavspolitikken.

Sammenfattende kan det fastslås, at den hollandske Vadehavspolitik tilstræber en sammenhængende og integreret forvaltning og beskyttelse af Vadehavet som en del af et større kystområde, hvor den tyske model har et mere begrænset fokus.

5.3.3 Den danske Vadehavspolitik: kombinatorik

Den danske planlægning og forvaltning af Vadehavet er en kombination af den tyske og hollandske tilgang, dvs en kombination af fredninger og planlægning. Den danske del af Vadehavet blev udpeget som Natur- og Vildtreservat i 1979/1982, senest revideret i 1992.¹⁸ Det er inddelt i tre zoner og kan dermed sammenlignes med den tyske model. Hensigterne med lovbekendtgørelsen er at beskytte Vadehavets økosystem, inklusive dets flora og fauna, samt regulere brugen af området, primært jagt, friluftsliv og fiskeri efter blå- og hjertemuslinger

Reservatet dækker hele den marine del ud til tre-sømile grænsen og omfatter dermed det der også er det trilaterale samarbejdsområde, i modsætning til Holland og Tyskland, hvis naturfredninger og specielle beskyttelsesområder kun rækker til basislinien. Endvidere er den danske del af Vadehavet, de ubeboede dele af de tre vadehavsøer, samt tilstødende marskarealer på fastlandet og dermed hele den danske del af samarbejdsområdet, udpeget som Ramsarområde, EU fuglebeskyttelsesområde, samt henhørende under EU's habitatdirektiv. Den danske del af Vadehavsområdet har dermed en speciel status i relation til national lovgivning og administrativ praksis, idet det planlægnings- og forvaltningsmæssige manøvrerum for en stor dels vedkommende er underlagt bestemmelserne i de internationale aftaler.

Bestemmelserne for Natur- og Vildtreservatet har forrang i forhold til andre bestemmelser og planlægningsaktiviteter, såsom den fysiske planlægning i amterne. I almindelighed bliver den eksisterende kommercielle brug ikke begrænset, men kan fortsætte i et omfang svarende til før området blev gjort til naturreservat.

De marine områder er i Danmark administreret af staten. Amter og kommuner har dermed ikke nogen myndighedskompetence på søterritoriet, med undtagelse af udstedelse af tilladelser til oprensning og klappning af bundmateriale fra vedligeholdelsen af sejlrender i Vadehavet. Endvidere

er det amterne der er ansvarlige for vandkvaliteten i Vadehavet som specificeret i recipientkvalitetsplanerne.

Amterne er den aktive planlæggende instans der omsætter de politiske retningslinier for Vadehavsforvaltningen gennem regionplanerne. Der er ikke som i Holland nogen fælles amtslig regionplan for Vadehavet. Dog er planlægningen og forvaltningen af Vadehavet, de tre vadehavsøer, samt de tilstødende dele af fastlandet i Danmark anset som en integreret del af den samlede beskyttelse af Vadehavet; en tilgang der minder om den hollandske model.

Sammenfattende kan det pointeres, at den danske vadehavsforvaltning tilstræber en balance mellem beskyttelse af området gennem fredninger samtidig med at menneskelige aktiviteter - kommercielle eller ej - tillades i et omfang der er nøje reguleret. Den decentrale struktur der præger den almindelige danske forvaltningspraksis er dog ikke udstrakt til søterritoriet, da den amtskommunale jurisdiktion ophører ved laveste almindelige vande.

5.4 Vurdering af de integrative elementer i det Trilaterale samarbejde

Det trilaterale Vadehavssamarbejde er i international sammenhæng et meget vidtgående forsøg på fælles at styrke rammerne omkring Vadehavets udnyttelse gennem øget koordination og samordning af de tre landes forvaltninger og er i den forstand et sjældent eksempel på et vellykket transnationalt samarbejde. Samarbejdet bærer præg af en fælles erkendelse af, at Vadehavet er et sammenhængende økosystem og det har haft afgørende indflydelse på fastsættelsen af de ambitiøse målsætninger for samarbejdet og den dertil hørende samordning af alle de sektorer der har eller kan få indvirkning på Vadehavets natur. De foreløbige anstrengelser af samarbejdet vil udmøntes i en fælles forvaltningsplan ultimo 1997.

Hvad angår integrationsaspekterne i det trilaterale samarbejde kan det hævdes, at den vertikale integration mellem myndighedsniveauer har manglet. Samarbejdet har i udpræget grad foregået mellem de centrale myndigheder i de tre lande og det formaliserede samarbejde, der løbende har udmøntet sig i de beskrevne ministerdeklarationer, har dermed været præget af et lav grad af samarbejdsrelationer med regionale myndigheder.

Blandt andet af den grund blev det Inter-Regionale Vadehavssamarbejde etableret i november 1994 med det formål at øge regionernes politiske indflydelse på de retningslinier forvaltningerne underlægges, samt i højere grad inddrage lokalmyndighederne og befolkningen i beslutningsprocesserne tidligt i planlægningsforløbet.¹⁹ Dette er et udtryk for, at det lokale/folkelige element har manglet i den hidtidige samarbejdsform og grunden til at der gøres modstand mod den begrænsning i aktivitetsudfoldelsen, der er en konsekvens af det stadig udbyggede nationale samarbejde.

Derfor kan de stadigt tættere regionale samarbejdsrelationer godt vise sig udslagsgivende for en bedret vertikale integration i samarbejdet. Siden Leeuwarden konferencen i 1994 er samarbejdet mellem de to niveauer udbygget og Vadehavssekretariatet fungerer nu som bindeled mellem det trilaterale og det inter-regionale samarbejde.

Det område der indgår i det fælles trilaterale samarbejde inddrager hele Vadehavet søværts ud til 3

sømil. Imidlertid er det en meget begrænset del af den landværts del af Vadehavet der er indlemmet ud over marskområder udenfor hoveddigerne og derfor er det ikke muligt direkte at tage højde for de eksterne påvirkninger af Vadehavet indenfor rammerne af de nuværende bestræbelser .

Danmark er det eneste land i det trilaterale samarbejde der har inddraget noget af den landværts side af Vadehavet og omend det er mindre områder er det sket i erkendelse af, at Vadehavet fra et økologisk synspunkt strækker sig længere end til strandkanten. Imidlertid kan dette give uoverenstemmelser med de øvrige to lande, der ikke har inddraget noget af den landværts udstrækning af Vadehavet. Da megen forurening hidrører fra områder udenfor selve Vadehavet er det dog spørgsmålet om ikke det er nødvendigt i højere grad at tilrettelægge samarbejdet så en større del af den terrestriske del af Vadehavet inddrages.

De vedtagne ministerdeklarationer lægger gradvist op til en samordning af sektoraktiviteterne, så disse alle er tilpasset med de overordnede målsætninger for Vadehavssamarbejdet. Der er således en høj grad af sektoriel afvejning, selvom der er stor forskel landene imellem på hvorledes denne tværsektorielle integration foretages. Således er den tyske realisering af de trilaterale målsætninger primært gennem etablering af naturparker udtryk for en ringe grad af sektorintegration, mens målsætningerne i hollandsk sammenhæng er søgt realiseret gennem en større grad af sektoriel integration, bl.a. i kraft af PKB'en.

Den løbende monitoring af miljøtilstanden i Vadehavet der formidles i form af de tre-årige kvalitetsstatusrapporter, samt den harmonisering af monitoringen der foretages gennem TMAP, sikrer at miljøtilstanden i Vadehavet er grundigt og vedvarende undersøgt. Dette tilvejebringer et solidt beslutningsgrundlag i planlægningen og har været medvirkende til den stadige udvidelse af det trilaterale samarbejde. Det forekommer således som om integrationen mellem de forskellige fagdiscipliner er stor, dog med hovedvægten lagt på de naturvidenskabelige aspekter af samarbejdet.

6. Integreret kystzoneforvaltning i Sri Lanka

6.1 Introduktion

Sri Lanka har en kystlinie på ca. 1.500 km. Kystzonen omfatter 120.000 ha vådområder, 45 estuarier med ialt 40 laguner, 10.000 ha mangroveskov, 50 km koralrev og ca. 300 km sandstrand. Kystzonen indtil 50 km indlands omfatter 1/4 af Sri Lankas samlede landareal, 2/3 af befolkningen, 2/3 af alle urbaniserede områder, 90 % af den industrielle produktion og 80 % af turistinfrastrukturen.

Sri Lanka var det første land i Asien, som vedtog en egentlig kystbeskyttelseslov og etablerede en kystbeskyttelsesadministration. The Coast Conservation Act daterer sig til 1981, mens the Coast Conservation Department, CCD, blev etableret allerede i 1978. Loven definerer en kystzone, der strækker sig fra 2 km søværts til 300 m landværts (længere hvor der er laguner, flodmundinger etc.). Den snævre zone afspejler, at loven oprindeligt tog sigte på kysterosionsproblemer selvom også andre problemer såsom degradering og ødelæggelse af naturlige habitater og ressourcer, tab af historiske, kulturelle og arkæologiske steder og mindesmærker og tab af fysisk og visuel adgang

til havet nævnes.

Loven forudsatte udarbejdelsen af en national kystforvaltningsplan som blev vedtaget i 1990.20 Planen blev udarbejdet af the Coast Conservation Department med omfattende bistand fra The University of Rhode Island's Coastal Resources Center, finansieret af USAID.

6.2 Kystzoneforvaltningens principper og virkeområder

Planen bygger på følgende principper:

1. Kystforvaltningsplanen er et instrument til at fremme Sri Lankas velfærd i almindelighed og kystsamfundenes velfærd i særdeleshed.
2. Kystzonen er nationens fælles arv med adgang for alle borgere
3. Kystzonen er udsat og sårbar og kræver integreret forvaltning af menneskelig aktivitet, der berører naturressourcerne
4. Staten har ansvaret for opsyn og forvaltning af kystzonen
5. Staten har ansvaret for at bevare og hvor muligt at forbedre kystzonens kvaliteter til gavn for nuværende og kommende generationer gennem aktivitetsregulering, opkøb, investering m.m.
6. Statens ansvar er ikke ubegrænset, idet kystzonen har økologisk sårbare og ustabile områder, som er udsat for naturlige processer, der ikke kan kontrolleres uden at det kræver uacceptabelt store økonomiske m.m. ofre.
7. Enhver borger, privat virksomhed eller offentlig organisation som ønsker at iværksætte udvikling i kystzonen har ansvaret for at alle aktiviteter foregår på en måde som ikke forringer kystzonens stabilitet, kvalitet og produktivitet.
8. Forvaltningsansvaret for kystressourcerne og de aktiviteter, som påvirker ressourcerne påhviler mange myndigheder. The Coastal Conservation Departments forvaltningsansvar er at sikre at udviklingsaktivitet i kystzonen er forenlig med en bæredygtig ressourceudnyttelse. Midlerne hertil er koordination og samarbejde, investering, forskning og direkte indgreb (regulering), hvor kystbeskyttelsesloven bemyndiger CCD til det.
- 9 Lokalsamfundenes forståelse og opbakning til forvaltningsprogrammerne er vigtige for en effektiv implementering. Der skal derfor udvikles strategier for folkelig deltagelse i udformningen og implementeringen af forvaltningsstrategier.

Planen fokuserer som nævnt ovenfor i første omgang på et begrænset antal iøjnefaldende problemer, først og fremmest: (a) kysterosion forårsaget af vind, bølger og strøm, råstofudvinding (sand og koraller), fjernelse af vegetation, fejlkonstruerede og fejlanbragte anlæg m.v., (b)

ødelæggelse og reduktion af naturlige habitater og ressourcer gennem landvinding, forurening fra husholdninger og industri, overudnyttelse o.s.v. og (c) tab og nedbrydning af historiske, kulturelle og arkæologisk betydningsfulde steder og mindesmærker som følge af hotelbyggeri og andre bygge- anlægsarbejder. Planen er baseret på et solidt informationsgrundlag vedrørende Sri Lankas kyst tilvejebragt af CCD gennem surveys og tekniske undersøgelser.

Planen muliggør anvendelse af flere forvaltningsmidler bl.a. (a) regulering, fortrinsvis i form af udstedelse af tilladelser; (b) anlægsarbejder, f.eks. høfder, læmoler, bølgebrydere samt strandfodring; (c) koordination mellem forvaltningsmyndigheder; (d) forskning; og (e) folkeoplysning.

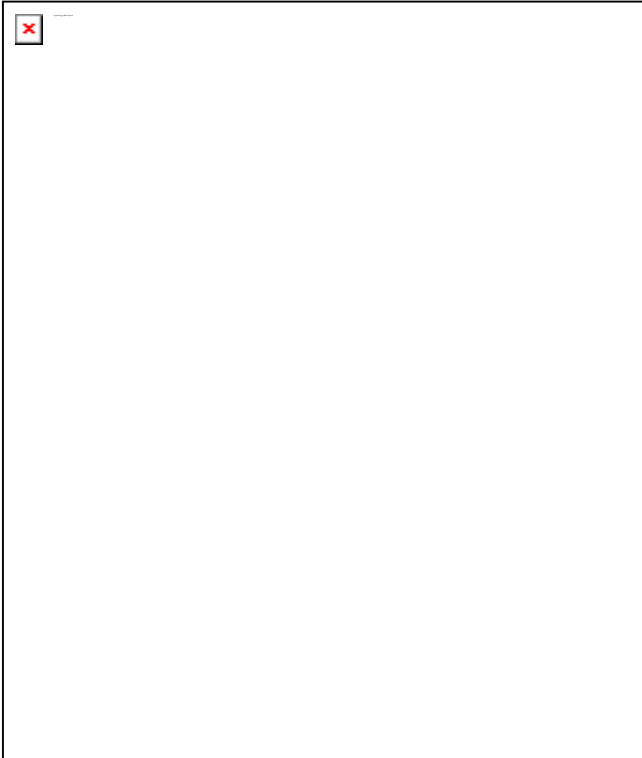
Der kræves tilladelse til alle former for bygge- og anlægsarbejder i kystzonen og til råstofudvinding, spildevandsudledning, affaldsdeponering, opfyldning, skovning, akvakultur m.m. Derimod kræves ikke tilladelse til fiskeri, dyrkning af markafgrøder og plantning af træer i kystzonen. Ansøgninger vedrørende større tiltag skal ifølge Kystbeskyttelsesloven altid være vedlagt en VVM redegørelse udarbejdet efter retningslinier udstukket af CCD.

6.3 Erfaringer og nye initiativer

Siden tilladelsessystemet blev indført i 1983 har det vist sig som et effektivt middel til at kontrollere kysterosionen. Forvaltningen har været effektiv og er som oftest blevet bakket op både af myndigheder og lokalbefolkning, selvom der også har været eksempler på politisk "overstyring". CCD har spillet en væsentlig rolle som vejleder, koordinator og konfliktmægler i forbindelse med ansøgninger og det er stort set lykkedes at få stoppet råstofudvinding på koralrev og få større turismeudviklings-projekter under kontrol.

Kystforvaltningsplanen har vist sig mindre effektiv til at forvalte udnyttelsen af kystens naturlige habitater og ressourcer. Specielt har det været vanskeligt for CCDs begrænsede stab og andre myndigheder at informere lokalbefolkningerne om planens hensigter og mobilisere dem som aktive partnere i dens gennemførelse.

Dette har imidlertid foranlediget, at man i 1990'erne i Sri Lanka er begyndt at forsøge sig med "Special Area Management Plans", SAMPs, efter forbillede fra USA. Foreløbig er to sådanne SAMPs under implementering på Sri Lankas sydkyst og de første erfaringer er indhøstet. Det ene, Rekawa Lagoon, er et område oprindeligt kendetegnet af fiskeri, smålandbrug og koraludvinding, men med potentiale for udvikling af akvakultur og turisme. Det andet, Hikkaduwa Town and Marine Sanctuary er et turistområde udviklet omkring et slet forvaltet koralrevsreservat. De to områder er angivet på nedenstående kort.



Figur 5. Kort over Sri Lanka og placeringen af Hikkaduwa og Rekewa.

I begge de to SAMPs har man valgt en "bottom-up" tilgang både i planlægningen og implementeringen. Lokale institutioner og lokalbefolkningen er aktivt involveret i områdeudvælgelse og -afgrænsning, målformulering, valg af forvaltningsmidler og -strategi, programgennemførelse (kontrol og overvågning), evaluering og justering. Processen, som har været tidkrævende, har i stort omfang gjort brug af diskussionsmøder, workshops og nedsættelse af lokale forvaltningsgrupper og grundig kortlægning og dokumentation af lokale forhold og problemer.

De hidtidige erfaringer med SAMP peger på:²¹

- at processen skal være åben, deltagerorienteret og koncensussøgende,
- at beslutninger skal være entydige, velbegrundede og klart kommunikerede,
- at nationale myndigheder skal forstå og acceptere at der er tale om en proces, hvor alle involverede parter skal lære,
- at alle interessenter (f.eks. hotelfolk, turistbådoperatører, fiskere m.fl.) skal være ligeligt repræsenterede i processen,
- at resultater skal være synlige indenfor 3 år, hvis interessen skal fastholdes,
- at institutionelle arrangementer, hvor lokalsamfundet deler forvaltningsansvaret med de centrale myndigheder (co-management) er mere hensigtsmæssige end

lokale arrangementer uden en sådan ansvarsdeling (community management),

- at involvering af lokalbefolkningen er lige så afgørende for SAMPs succes eller fiasko, som de centrale myndigheders interesse og engagement.

CCD har også i de senere år arbejdet med at sikre en bedre samordning mellem de mange myndigheder på forskellige niveauer, som i stigende omfang involveret i kystzoneforvaltningen i Sri Lanka end den uformelle koordinering, som kystzoneforvaltningsloven foreskriver. For nylig har CCD således indledt et samarbejde med myndighederne i en provins om at lave et sektor- og formålmæssigt vidtfavnende demonstrationsprogram for provinsens kystzoneforvaltning, som involverer mange forskellige myndigheder og instanser.

"Coastal 2000, Recommendations for a Resource Management Strategy for Sri Lanka's Coastal Region"²² er et omfattende oplæg fra CCD til en revideret kystzoneforvaltningsplan for Sri Lanka, som indbefatter en mangfoldighed af SAMPs og iøvrigt tager sigte på integration i alle de fire dimensioner diskuteret i kapitel 2. Flere af de politikforslag, der blev fremført heri har siden dannet væsentlige input til den igangværende revision af kystforvaltningsplanen, der ventes vedtaget ultimo 1997.

6.4 Vurdering af de integrative elementer

Den moderne kystzoneforvaltning i Sri Lanka initieredes med en centralistisk "top-down" tilgang til forvaltningsopgaven, som i første omgang defineredes forholdsvis snævert til at være kystbeskyttelse. Integrationen af de forskellige forvaltningsniveauer var i starten ret beskeden med klar statslig dominans i beslutningstagningen. Den folkelige involvering i forvaltningen var trods hensigter om det modsatte stort set fraværende.

I de senere år er der med SAMPs og andre nye initiativer indenfor kystzoneforvaltningen sket en markant integration af forvaltningsniveauerne på alle stadier i forvaltningsprocessen, ihvertfald i de områder, hvor de nye initiativer gennemføres. Som nævnt ovenfor er også lokalbefolkningernes engagement tillagt stor vægt, foreløbig med nogle positive resultater. Dette hænger sammen med at kystzoneforvaltningen i initiativområderne nu ikke alene fokuserer på kystbeskyttelsesaspektet, men også på kystzonens udnyttelse/benyttelse til mange forskelligartede formål. Der er på dimensionen sektoriel integration sket en klar udvikling mod en højere grad af interaktion i forvaltningen, en udvikling, som tegner til at fortsætte.

På dimensionen integration mellem land-vand ressourcerne er det påfaldende, at kystzonens formelle landværts afgrænsning kun er 300 m. Dette er et vidnesbyrd om den oprindelige fokusering på kystbeskyttelse, herunder kontrol med råstofudvindingen i kystzonen. Med den øgede sektorielle integration af forvaltningen har den i bogstavelig forstand "smalle" definition af kystzonen vist sig aldeles uhensigtsmæssig. Den er således også fraveget i de to SAMP-områder nævnt oven for.

På dimensionen integration mellem fagdiscipliner er erfaringerne fra Sri Lanka's kystforvaltning kendetegnet ved at have udviklet sig fra et udpræget teknisk funderet fokus i den første kystforvaltningsplan mod en inddragelse af en bredere vifte af discipliner i forbindelse med de to

SAMP's. Disse bærer endvidere præg af at have været genstand for nogen inddragelse af lokalbefolkningens og lokale institutioners synspunkter og reflekterer derfor bedre den bredde i problemstillingerne - og dermed fagdisciplinerne - der karakteriserer begge områder.

7. Sammenfatning

7.1 Case-studiernes relevans i forhold til kystzoneforvaltningen i Danmark.

Som nævnt i indledningen er det formålet med nærværende beskrivelse og analyse af integrationsaspekterne i kystzoneforvaltningen i udvalgte lande at formidle nogle erfaringer, som skønnes at være relevante for debatten om den danske kystzoneforvaltnings fremtidige udvikling.

Den valgte analytiske tilgang belyser integrationsaspektet i 4 dimensioner: (1) den vertikale integration af forvaltningsniveauerne, (2) integrationen af land-vand siden af kystzonen, (3) sektorintegrationen og (4) integrationen af fagdiscipliner.

Vertikal integration

De fleste case studier viser en klar udvikling af kystzoneforvaltningen fra en centralistisk, statslig forvaltning mod en vertikalt integreret forvaltning, hvor forvaltningsansvaret er delt mellem nationale, regionale og lokale myndigheder, samt mod en "bottom-up" tilgang til forvaltningen, hvor der i stigende grad lægges vægt på borgernes aktive inddragelse både i planlægning, implementering, monitorering og evaluering af kystzoneforvaltningen.

Den eneste case, hvor udviklingen kun i langsom grad synes at bevæge sig mod øget vertikal integration og inddragelse af brugerne i forvaltningen er det trilaterale vadehavssamarbejde, som fortsat er kendetegnet ved en "top-down" tilgang til forvaltningen og dominans af det statslige niveau. En væsentlig årsag hertil er naturligvis casens internationale karakter og de problemer, som knytter sig til forvaltningsintegration på tværs af landegrænser alene på det statslige niveau.

På denne integrationsdimension er det forfatterens vurdering, at de analyserede cases ikke rummer mange erfaringer, som er relevante i den danske kontekst. I den danske kystzoneforvaltning har der længe været en velfungerende og lovbaseret praksis for samarbejde mellem myndighederne på statsligt, amtsligt og primærkommunalt niveau. Dette samarbejde bygger på en veldefineret opgavefordeling niveauerne imellem og en klar logik i planhierakiet. Samtidig har der siden ikrafttrædelsen af Lov om lands- og regionplanlægning i 1973 været et klart element af folkelig involvering i forvaltningen på alle niveauer, specielt i planlægningen, gennem diverse høringsbestemmelser. Denne ret er en nødvendig, men ikke tilstrækkelig betingelse for det folkelige engagement i forvaltningen.

Land-vand integrationen.

Alle de analyserede cases er kendetegnet ved at kystzonen er defineret både søværts og landværts og forvaltningskompetencen omfatter ressourcer og aktiviteter såvel på søterritoriet som på landterritoriet. I de fleste cases er situationen den, at søterritoriet i kystzonen, som den er defineret i kystforvaltningslovene, rækker længere (2km -3 sømil) fra kystlinien end landterritoriet. Denne definition af kystzonen afspejler en klar forståelse for, at det netop er "interfacet" mellem land og vand, som skaber de særlige kystzoneproblematikker, der nødvendiggør en særlig forvaltningsmæssig opmærksomhed på kystzonen.

Bortset fra det trilaterale samarbejdsområde i Vadehavet, hvor også det danske område indbefatter både land- og vandarealer, er det et særkende for den danske kystforvaltning, at kystzonen i Danmark ikke indbefatter nogen del af det nationale søterritorium. Planlovens kystbestemmelser og naturbeskyttelseslovens strandbeskyttelses- og klitfredningslinier, regulerer med stor præcision den aktivitet og ressourceudnyttelse, som må udfolde sig landværts fra strandlinien, men forholder sig overhovedet ikke til aktiviteter og ressourceudnyttelse søværts fra strandlinien, uanset den åbenbare sammenhæng der ofte vil være mellem aktiviteterne på land og til vands.

På denne dimension synes det åbenbart, at erfaringer og praksis i udlandet bør inddrages i den fremtidige danske kystzonedebat. Erfaringerne fra de analyserede cases, såvel som fra andre, er at kystzonen bør omfatte både et land- og søterritorium. Udstrækningen af territoriet landværts- og søværts bør fastlægges ud fra de konkrete problemstillinger, som søges løst gennem etablering af integreret kystzoneforvaltning snarere end ud fra administrative kriterier. Dette betyder, at kystlinien landværts med fordel kan være variabel, således at kystzonen indbefatter landværts habitater, som øver en afgørende indflydelse på vandkvaliteten, faunaen og floraen på søterritoriet og vice versa.

I dansk sammenhæng ville dette f.eks. betyde at kystnære landbrugsarealer kunne blive indlagt i kystzonen og deres anvendelse reguleret i integreret regi. I bymæssige områder vil der tilsvarende normalt kun være behov for en snæver kystzone landværts, idet hovedproblemstillingerne her typisk vil være kystadgang samt de visuelle kvaliteter af bygninger og anlæg. En løsning som ses anvendt er landværts 'bånd', som tilsammen definerer en bredere kystzone. Det yderste bånd kan således have hele afvandingsområdet som ydergrænse, mens det inderste bånd kan være selve strandområdet og forstranden. Herimellem kan defineres et eller flere bånd, hvor forskellige typer aktivitet og adfærd kan udfoldes.

Den søværts udstrækning af kystzonen er i de fleste tilfælde bestemt af eksisterende administrative grænser, som knytter sig til internationale konventioner (3 eller 12 sømil), men kunne også med fordel afgrænses ud fra økosystem orienterede kriterier. Sådanne alternative zoneafgrænsningskriterier forekommer imidlertid kun meningsfulde såfremt de tilgodeser en hensigt om sektorintegreret kystzoneforvaltning.

Sektorintegration

De fleste cases viser en udvikling i kystzoneforvaltningen fra et oprindeligt forholdsvis snævert sigte og genstandsfelt, typisk kystbeskyttelse, frem mod en situation præget af en mere holistisk

tilgang til forvaltningen præget af forståelsen for sammenhængen i kystzonens mangeartede problemstillinger.

Selvom de fleste cases bevæger sig mod, at der fremover bliver en bred vifte af "Special Area Management Plans" som integrerer forvaltningen af mange, ofte konkurrerende, sektorer, er det karakteristisk at væsentlige kystzoneaktiviteter, ikke mindst fiskeri og olieudvinding, som begge er baseret på at udnytte kystzonens naturressourcer, kun sjældent er omfattet af den sektorvist integrerede forvaltning. Dette giver ofte anledning til ikke uvæsentlige problemer, da andre sektorer skal tåle afledede, oftest negative, effekter fra de nævnte sektorer.

Her danner Danmark ingen undtagelse. Selvom kystzoneforvaltningen inddrager en flerhed af (økonomiske m.fl.) sektorer er det karakteristisk, bl.a. af den ovenfor nævnte årsag (manglende integration land-vand), at fiskeri, søtransport, råstofudvinding på søterritoriet m.m. ikke er integreret i kystzoneforvaltningen. Imidlertid vidner den øgede primær- og amtskommunale interesse for erhvervspolitikområdet om, at der i lokalsamfundene, ikke mindst i kystområderne, er et ønske om større indflydelse på erhvervsaktiviteten og udnyttelsen af kystnære ressourcer. Dette hænger sammen med at det er lokalsamfundene som i stort omfang må bære de sociale omkostninger, der følger af u hensigtsmæssige (erhvervs)-sektorpolitikker, som lokalsamfundene ingen indflydelse har haft på.

De udenlandske erfaringer og problemer på denne integrationsdimension bør kunne inspirere den danske debat, selvom case-studierne ikke rummer konkrete eksempler til efterlevelse. Væsentligt i denne sammenhæng er den institutionelle organisering af en eventuelt mere integreret sektorforvaltning. De analyserede cases rummer eksempler på etablering af enhedsforvaltninger med ansvar for forvaltningen af mange forhold vedrørende anvendelsen af kystzonen og dens ressourcer, samt institutionelle løsninger, som består i koordineret netværkssamarbejde mellem uafhængige myndigheder.

De forskellige institutionelle alternativer, som omtales i litteraturen vedrørende integreret kystzoneforvaltning spænder fra etablering af et nyt centraliseret forvaltningsorgan (jvf. CCD i Sri Lanka) til etablering af et interministerielt samarbejdsforum (institution eller råd). Væsentligt er det her at bemærke, at integreret kystzoneforvaltning ikke er noget, som i sig selv stiller krav om etablering af nye fora for beslutningstagning. Tværtimod er det hensigtsmæssigt hvis integreret kystzoneforvaltning kan udøves indenfor etablerede beslutningsstrukturer. Derfor frarådes i de fleste situationer opbygningen af nye (tværgående) forvaltningsorganer, som skal have overført kompetence fra eksisterende sektormyndigheder. Dette gælder specielt på statsligt og regionalt niveau, mens det på lokalt niveau kan være hensigtsmæssigt at etablere en integreret kystzoneforvaltning.

Det er imidlertid nødvendigt, at en sektormyndighed påtager sig rollen som "lead agency", og tager det overordnede ansvar for at kystzoneforvaltningen bliver sektorintegreret. Dersom det indledende skridt til integreret kystzoneforvaltning er etablering af et interministerielt råd eller udvalg, som det ofte er tilfældet (jvf. for eksempel 'Myndighedssamarbejdet' omkring etablering af en fiskeriforvaltningsplan for Limfjorden) er det vigtigt, at en af de deltagende sektorparter får et ledelsesansvar, gennem formandspost og/eller sekretariatsfunktion, for at drive initiativet og integrationshensigten igennem.

Disciplinintegration

Kystzoneforvaltning opfattedes tidligere som et domæne for folk med naturvidenskabelig eller ingeniørfaglig uddannelsesbaggrund. Dette hænger sammen med den opfattelse af forvaltningsproblematikken, som var fremherskende for år tilbage med fokus på kysterosionsbeskyttelse, naturområdebeskyttelse, dyrelivbeskyttelse m.v. I takt med at en mere holistisk tilgang til kystzoneforvaltningen vinder frem og flere sektorer inddrages under forvaltningen er der en naturlig udvikling mod at flere fagdiscipliner involveres i forvaltningen. Med interessen for dels at værdisætte kystzonens ressourcer og dels at inddrage de menneskelige levevilkårsaspekter er også folk med en samfundsvidenskabelig uddannelsesbaggrund blevet involveret i kystzoneforvaltningen. Scenen domineres imidlertid fortsat af teknikere og naturvidenskabsfolk. Dette gælder i Danmark såvel som i de lande, som er blevet undersøgt.

7.2 Sammenhængen mellem UNCED, EU Demonstrationsprogrammet og de udvalgte cases.

I ingen af de refererede cases foreligger nogen formel forpligtelse til efterlevelse af Agenda 21, kapitel 17. Materialet, som har været til rådighed, vedrørende de enkelte cases omfatter heller ingen speciel reference hertil. For såvidt angår det Trilaterale Vadehavssamarbejde, foreligger imidlertid en vurdering af projektet i Agenda 21 perspektiv²³. For de øvrige cases vedkommende er der ikke fundet materiale, som refererer specifikt til UNCED.

I vurderingen af Vadehavssamarbejdet i relation til UNCED konstateres, at hovedparten af målsætningerne er tilgodeset for såvidt som:

- politikkerne og forvaltningen er klart fokuseret på kystzoneproblemerne,
- politikkerne og beslutningsprocesserne er (potentielt) integrerede og orienterede mod at fremme sammenhæng og balanceret ressourceudnyttelse,
- principperne om forebyggelse og forudseenhed udgør en integreret del af Vadehavspolitikken,
- offentlighedens deltagelse i planlægning og tilladelsesprocedurer er omfattende og borgerne har adgang til et stort informationsmateriale,
- koordinationsmekanismerne er veludbyggede.

At målsætningerne er tilgodeset betyder ikke at de nødvendigvis også er opfyldte. Det konstateres således videre, at de indledende skridt, som er blevet taget i retning af reel integration både i politikfastlæggelsen og forvaltningen, skal følges op af:

- præcise politiske afklaringer og prioriteringer af forvaltningsopgaverne,
- yderligere udmøntning af fundamentale forvaltningsprincipper, bl.a. forsigtighedsprincippet i konkrete midler og handlinger,

- yderligere udvikling af økosystem forståelsen i politikfastlæggelse og forvaltning,
- fortsat integration af økonomiske og økologiske synsvinkler med sigte på at fremme en bæredygtig udvikling,
- forenkling og øget effektivitet i det institutionelle system og bedre koordination af den offentlige regulering.

I forbindelse med EU-demonstrations-programmet skal det nævnes, at det Trilaterale Vadehavssamarbejde er udpeget som demonstrationsprojekt. EU-demonstrations- projektet tager i særlig grad sigte på: (1) at forberede, teste og implementere en model for kommunikation og samarbejde mellem forvaltningsmyndighederne og de interesseorganisationer, som er involveret i Vadehavsområdet, (2) at fremme og styrke den folkelige deltagelse i beslutningsprocesserne og, (3) at tilvejebringe en fysisk planlægning i området, som i større grad end hidtil er baseret på principperne om integration og bæredygtighed. Demonstrationsprojektet synes således at være klart inspireret af ønsket om, at UNCED målsætningerne opfyldes i projektet, jvf. bemærkningerne ovenfor.

8. Litteratur

Archer, J.H.;"Coastal Management in the United States: A Selective Review and Summary", International Coastal Resources Management Project, University of Rhode Island, 1988.

Bernd-Cohen, T, Lee, V., Pogue, P.M. & Delaney, R.F.;"Review of the Section 309 Coastal States Enhancement Grants Program", Coastal Management, Vol 23:173-194, 1995.

Bower, B.; "Producing Information for Integrated Coastal Management Decisions", Office of Ocean Resources, Conservation and Assessment, NOAA Report, November, 1992.

Coast Conservation Department; "Coastal Zone Management Plan", Colombo, Sri Lanka, 1990.

Coastal Area Management and Planning Network; "The Statur of Integrated Coastal Zone Management: A Global Assessment", Summary report from workshop July 4-9, 1989, Charlesston, S.C., Rosensteil School of Marine Sciences, University of Miami, 1990.

Committee for Spatial Development in the Baltic Sea Region;" Visions and Strategies around the Baltic Sea 2010", Third Conference of Ministers for Spatial Development, Tallinn, December, 1994.

Enemark, J.; "The Wadden Sea and the Dutch-German-Danish Wadden Sea Cooperation in an Agenda 21 Perspective", in: Erling Bondesen (editor) July 1996: The Danish Coastal Zone and Agenda 21. Seminar at Department of Environment, Technology and Social Studies. Roskilde

University, Denmark, June 14. 1996. Landscape Ecological Papers # 4. Publications from Landscape Research Center, Roskilde University.

Ernst, L.M.; "Integrating State Government for Improved Coastal Water Quality: Analysis of the Rhode Island Salt Pond Region", *Coastal Management*, Vol 23:315-326, 1995.

European Commission Services; "Demonstration Programme on Integrated Management of Coastal Zones", DG XI/79/96.

Garrett, G.; "A Perspective on Planning in the Florida Keys: Habitat-based Land Use Planning", i: *Case Studies of Coastal Management: Experience from the United States*, ed. by Needham, B., Coastal Resources Center, University of Rhode Island, 1991.

INTERREG IIC Community Initiative Programme 1997-1999; "Transnational Cooperation on Spatial Planning for the North Sea Region", EFS Silkeborg, First Draft, 15/11/96.

Inter-Regional Wadden Sea Cooperation; Second Inter-Regional Wadden Sea Conference, Tønder, Denmark, Nov.29-Dec.1, 1995 on: "Coordinated Protection and Sustainable Use of the Wadden Sea Area". Statement and Interregional Activities and Efforts 1996-97.

Knecht, R.W., Cicin-Sain, B. & Fish, G.W.; "Perception of the Performance of State Coastal Management Programs in the United States", *Coastal Management*, Vol 24:141-163, 1996.

Knecht, R.W. & Archer, J.H.; "Integration in the US Coastal Zone Management Program", *Ocean and Coastal Management*, Vol .27:183-199, 1993.

Knecht, R.W., Cicin-Sain, B & Peroz Nieto; "Summary Report of Workshop on Integrated Coastal Management and Sea Level Rise", Caracas, Venezuela, Jan. 29-29, 1992, Center for the Study of Marine Policy, University of Delaware Newark, DE, 1992.

Miljø- og Energiministeriet; "Coastal Zone Management - An Approach to Danish Assistance Towards Sustainable Development", Danced, 1995.

Ministerial Declaration of the Sixth Trilateral Governmental Conference on the Protection of the Wadden Sea", Esbjerg, 13. november, 1991.

Ministerial Declaration of the Seventh Trilateral Governmental Conference on the Protection of the Wadden Sea, Leeuwarden, 30. november, 1994.

OECD; "Coastal Zone Management: Integrated Policies", Paris, 1993.

Olsen, S., Sadacharan, D., Samarakoon, J.I., White, A.T., Wickremeratne, H.J.M., Wijeratne, M.S., editors. *Coastal 2000: Recommendations for a Resource Management Strategy for Sri Lanka's Coastal Region*, Volumes I and II, CRC Technical Report No.2033, Coast Conservation Department, Sri Lanka, Coastal Resources Center, The University of Rhode Island, 1992.

Olsen, S. & Lee, V.; "A Management Plan for a Coastal Ecosystem: Rhode Islands Salt Pond Region", i: *Case studies of Coastal Management: Experience from the United States*, ed. by

Needham, B., Coastal Resources Center, University of Rhode Island, 1991.

Skov- og Naturstyrelsen & Vadehavssekretariatet; "The Wadden Sea: Status and developments in an international perspective", Rapport udarbejdet i forbindelse med den 6. trilaterale ministerkonference om beskyttelsen af Vadehavet i Esbjerg, den 13. november, 1991.

United Nations Conference on Environment and Development (UNCED); "Agenda 21: the United Nations Programme of Action from Rio", New York, 1993.

Vadehavssekretariatet; "The Wadden Sea: A Shared Nature Area", Wilhelmshaven, 1995.

Vadehavssekretariatet; "Monitoring the Wadden Sea: The Trilateral Monitoring and Assessment Program (TMAP), 1995.

Vadehavssekretariatet; "Quality Status Report of the North Sea, Subregion 10: The Wadden Sea", Wilhelmshaven, FRG, 1993.

White, A.T. & Samarakoon, J.I.; "Special Area Management for Coastal Resources: A First for Sri Lanka", Coastal Management in Tropical Asia, No.2, March 1994, Colombo, Sri Lanka.

US Commission on Marine Science, Engineering and Resources (Stratton Commission); "Our Nation and the Sea" (Report), Jan., 1969.

Verdensbanken; "The Noordwijk Guidelines for Integrated Coastal Zone Management", Environment Dept., Land, Water and Natural Habitats Division, Wash.D.C., 1993.

Zwiep, K & Backes, C; "Integrated System for Conservation of Marine Environments: Pilot study: wadden Sea", Arbeiten zur Rechtsvergleichung; Bd. 166, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1994.

Kolofon

Titel

Integreret kystzoneforvaltning.

Internationale erfaringer med integreret kystzoneforvaltning.

Delrapport 1

Udført for

Miljø- og Energiministeriet,

Landsplanafdelingen af

Jesper Duer Pedersen og

Sten Sverdrup-Jensen,
Institut for Fiskeriforvaltning & Kystsamfundsudvikling

Omslagsillustration

Helle Frederiksen

Landsplanafdelingen

Papirkvalitet

80 g. Cyclus

100 % genbrugspapir

Kopi

Miljø- og Energiministeriet

Departementet

København

Oplag

150 eksemplarer 1. oplag

Materialet er udarbejdet

til internt brug

September 1998