



V Bruselu dne 12.3.2013
SWD(2013) 64 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

NÁVRHU SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY

**o stanovení rámce pro územní plánování námořních prostor a integrovanou správu
pobřeží**

{COM(2013) 133 final}
{SWD(2013) 65 final}

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

NÁVRHU SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY

o stanovení rámce pro územní plánování námořních prostor a integrovanou správu pobřeží

1. Úvod

Toto posouzení dopadů má posoudit opatření EU, jehož cílem je integrovaná správa pobřeží, moří a oceánů, která představuje posun od odvětvového přístupu směrem k integrovanému a soudržnému rozhodovacímu procesu. Navrhované opatření se netýká jednoho odvětví, ale vztahuje se na všechny oblasti politik Smlouvy s vlivem na lidské činnosti v mořských oblastech a pobřežních zónách a na ochranu mořského a pobřežního prostředí.

Evropa prochází finanční krizí, v důsledku čehož je třeba zaměřit se na účinné využívání zdrojů a iniciativy umožňující růst. Lidské činnosti na evropských pobřežích a na moři se zintenzivňují a mají značný růstový potenciál. Stále častěji však narážejí na omezení v důsledku soupeření o prostor nebo ekologických hrozeb. Proto je třeba co nejdříve provést politickou iniciativu, která zajistí koordinované a účinné řízení lidských využití mořských oblastí a pobřežních zón.

Územní plánování námořních prostor bylo v modré knize EU z roku 2007 „Integrovaná námořní politika pro Evropskou unii“ označeno jako nástroj pro integraci lidských činností na moři. Podobně integrovaná správa pobřežních zón byla stanovena jako postup napomáhající provádění politik EU v doporučení 2002/413/ES a v Protokolu o integrovaném řízení pobřežních zón k Barcelonské úmluvě.

Komise nyní navrhuje, aby se tyto dva nástroje vytvářely společně. Územní plánování námořních prostor a integrovaná správa pobřežních oblastí jsou spojeny zeměpisnou oblastí působnosti (přechodná oblast mezi pevninou a mořem) i celkovým cílem (řídít lidská využití v příslušné oblasti). Posouzení dopadů budoucího opatření bylo provedeno s cílem zajistit maximální účinnost a přidanou hodnotu v oblasti zvolených výstupů.

2. VYMEZENÍ PROBLÉMU A CÍLE

Identifikovaný zásadní problém souvisí se soupeřením o mořské a pobřežní prostory a vyčerpávání zdrojů a lze jej rozložit na šest klíčových problémů:

- **1) Soupeřící nároky na prostor:** Zvýšená poptávka po omezeném prostoru v mořských oblastech vede ke střetům mezi různými využitími moře. Tradiční činnosti, jako je rybolov, námořní doprava, bagrování a těžba ropy, se rozšiřují a přitom si svůj prostor nárokují využití nová, mimo jiné cestovní ruch, těžba nerostných surovin a v poslední době větrná energetika a mořská akvakultura.
- **2) Neúčinné využívání mořského prostoru:** Neexistence meziodvětvové koordinace při přidělování mořských prostor na jednotlivá využití vede k rozptýlení činností a zabírání více prostoru, než je nutné. To rovněž způsobuje vyšší náklady.

- **3) Nevyvážené využívání pobřežního prostoru:** Dopad lidských činností na pobřežní oblasti narůstá. Zastavěné oblasti v pobřežních zónách EU se za poslední dvě desetiletí zvětšily o 20 %. Mezery v právních předpisech EU, např. v oblasti eroze pobřeží, brání udržitelnému a soudržnému řízení tohoto vývoje.
- **4) Neoptimální využívání hospodářského potenciálu:** Chybějící soudržné a transparentní postupy pro řízení lidských využití způsobují zbytečné náklady. Nejistota a nepředvídatelnost přiměřeného přístupu k mořskému prostoru vytváří neoptimální podnikatelské prostředí pro investory. Konzultace potvrdily, že průmysl potřebuje transparentnost, stabilitu a předvídatelnost.
- **5) Nedostatečné přizpůsobení klimatickým hrozbám:** V pobřežních oblastech Evropy jsou rizika plynoucí ze změn klimatu značná, neexistuje však soudržný rámec pro integraci zmírňujících opatření a opatření pro přizpůsobení se těmto změnám do celkového plánování využívání moří či pobřeží. Většina pobřežních členských států EU nemá plán nebo strategii přizpůsobení se změnám klimatu určené pro pobřežní zóny.
- **6) Degradace mořského a pobřežního prostředí:** Intenzivní a zintenzivňující se využívání pobřežních a mořských oblastí, jakož i úzké vztahy mezi činnostmi na pevnině a na moři, vedou k silicím environmentálním tlakům a vyčerpání zdrojů. Právní předpisy na ochranu životního prostředí sice existují, ale chybí jejich meziodvětvová a přeshraniční koordinace.

Základní příčiny těchto problémů souvisejí s 1) chybějícím soudržným a udržitelným plánováním využití moří, včetně neexistence sdílení údajů, 2) nedostatečnou soudržností či propojením mezi různými politikami a programy EU, jež mají vliv na moře a pobřeží, 3) chybějící soudržnou a udržitelnou přeshraniční spoluprací v mořských oblastech a 4) nedostatečným zapojením zúčastněných stran.

Obecným cílem opatření EU je zajistit udržitelný rozvoj pobřežních zón a mořských oblastí EU v souladu s ekosystémovým přístupem. Rovněž má za cíl podpořit dosažení nejrůznějších dalších cílů Smlouvy, právních předpisů a politik EU, mimo jiné cílů strategie Evropa 2020, politik v oblasti životního prostředí, energetiky, rybolovu, námořní dopravy a politiky soudržnosti. Jakékoli opatření EU by se v tomto kontextu mělo omezovat na stanovení nástrojů pro dosažení výše uvedených cílů politik. Z toho důvodu jsou **operativní cíle** procedurální povahy: soudržné vypracování a provádění postupů s cílem řídit a plánovat lidská využití mořského prostoru (definováno jako územní plánování námořních prostor) a koordinovat nástroje politik správy pobřeží ve všech pobřežních členských státech (definováno jako integrovaná správa pobřežních zón), vytvoření a další rozvoj společných zásad a přístupů pro postupy územního plánování námořních prostor a integrované správy pobřežních zón a zřízení a provádění přiměřené přeshraniční spolupráce.

3. ANALÝZA SUBSIDIARITY A PŘIDANÉ HODNOTY EU

Územní plánování námořních prostor a integrovaná správa pobřežních zón jsou zakotveny v integrované námořní politice Evropské unie. Integrovaná námořní politika má za cíl zajistit větší soudržnost odvětvových politik Smlouvy o fungování EU a dosáhnout řady souběžných cílů hospodářské, sociální a environmentální povahy. Iniciativy, které byly dosud v rámci integrované námořní politiky uskutečněny, jako např. nařízení Rady č. 1255/2011, byly proto přijaty s více právními základy, které představují odvětvové politiky ovlivňující moře, pobřeží a oceány.

Totéž odůvodnění se uplatní i pro legislativní opatření týkající se územního plánování námořních prostor. K dotčeným odvětvovým politikám patří rybolov, energetika, doprava, územní soudržnost a životní prostředí.

- Doporučení EU z roku 2002 o integrované správě pobřežních zón bylo založeno na čl. 192 odst. 1 Smlouvy o fungování EU. Avšak integrovaná správa pobřežních zón je (stejně jako územní plánování námořních prostor) součástí meziodvětvové politiky (integrované námořní politiky), jejímž cílem je zajistit soulad různých oblastí politiky Smlouvy.

Budoucí opatření týkající se územního plánování námořních prostor a integrované správy pobřežních oblastí by proto měla vycházet ze širšího právního základu, aby se zajistilo, že jejich oblast působnosti pokryje celý rozsah politik EU, které jsou významné pro správu moří a pobřeží.

Na úrovni členských států by mělo proběhnout podrobné plánování v souladu s jejich správními a ústavními strukturami. EU se vlastním praktickým plánováním zabývat nemá. Opatření EU však má význam vzhledem k tomu, že pobřežní a mořská využití a ekosystémy překračují státní hranice, a přineslo by přidanou hodnotu zajištěním soudržnosti opatření v této oblasti. Zejména by zabránilo rozdílným přístupům a různé míře pokroku. Přidanou hodnotu opatření na úrovni EU uznali i respondenti ve svých odpovědích v rámci veřejné konzultace.

Cíle budoucích opatření v oblasti územního plánování námořních prostor a integrované správy pobřežních zón jsou v zásadě podobné. Obojí stanoví přijetí integrovaného přístupu ke správě oceánů prostřednictvím posílené námořní a pobřežní správy. Mají i další styčné body, například potřebu údajů. Společná legislativní iniciativa proto může přinést značné synergie. Oddělené iniciativy by zvýšily riziko nejednotnosti, zmatků a nakonec i vyšších nákladů na provádění.

4. MOŽNOSTI

Posouzení dopadů identifikuje a popisuje několik (dílčích) možností a jejich možných kombinací, jakož i základní scénář. Třemi popsánymi možnostmi jsou 1) vytváření pokynů a vypracování osvědčených postupů, 2) nezávazná opatření a 3) právně závazná opatření, včetně směrnice „rámcového typu“, směrnice a nařízení. Pro podrobnější vysvětlení možností viz *Posouzení dopadů, odstavec 5 „Možnosti politiky“*.

5. ANALÝZA DOPADŮ

Studie, z nichž posouzení dopadů vychází, ukázaly, že všechny určené možnosti politiky povedou k podobným dopadům, avšak liší se jejich účinností co do včasnosti, rozsahu či dosahu. Vzhledem k povaze předmětu (správa) a nedostatku dostupných údajů v některých ohledech se uplatňují omezení kvantitativní analýzy dopadů.

5.1. Efektivnost

Efektivnost dosahování operativních cílů se od možnosti 1 k možnosti 3 v zásadě zvyšuje, konkrétně:

- Vytváření pokynů a vypracování osvědčených postupů (možnost 1) by pravděpodobně nebyly příliš účinné, protože by podporovaly především opatření prováděná těmi, kteří toto úsilí vyvíjejí již dnes. Nenahradily by ovšem chybějící právní nebo institucionální mechanismy.

- Podpora provádění územního plánování námořních prostor a integrované správy pobřežních zón pomocí nezávazných opatření (možnost 2) by zřejmě dala územnímu plánování mořských prostor pevnější status na úrovni EU, není však pravděpodobné, že by zajistila dostatečnou prioritu jeho provádění. Mohla by rovněž vést k „výběrovému“ přístupu členských států. V případě integrované správy pobřežních zón by nezávazná povaha doporučení nevedla ke zvýšení úrovně a kvality provádění. To potvrdila i veřejná konzultace.
- Stanovení závazného rámce pro provádění územního plánování námořních prostor a integrované správy pobřežních zón (možnost 3) by představovalo nejúčinnější způsob, jak dosáhnout operativních cílů. Existují však jisté rozdíly v povaze a míře podrobnosti závazného nástroje, které byly posouzeny jako tři dílčí možnosti, a to rámcová směrnice, směrnice a nařízení.

Podrobná směrnice nebo nařízení by byly normativnější než směrnice „rámcového typu“, omezily by pružnost členských států a snížily by možnosti využití již existujících postupů, což by vedlo k vyšším nákladům. Naopak směrnice „rámcového typu“ stanoví obecné povinnosti a poskytující pokyny pro konkrétní provádění členskými státy by zaručila předvídatelnost, stabilitu a transparentnost. Navíc by byla vhodná s ohledem na současné tendence rozvoje nových činností. Umožnila by členským státům vzít tuto iniciativu v potaz při vytváření svých vlastních vnitrostátních politik. V neposlední řadě zajišťuje proporcionalitu a subsidiaritu, neboť nezasahuje do vlastních postupů a procesů plánování členských států.

Kromě toho by efektivnost všech výše popsaných možností zvýšila průřezová možnost zlepšení dostupnosti údajů a informací. V současné fázi by tyto potřeby alespoň na úrovni EU pokrylo doplňkové opatření vycházející ze stávajících informačních systémů (především znalostí v námořní oblasti 2020).

5.2. Dopady

Posouzení dopadů identifikovalo řadu **hospodářských dopadů** plynoucích z provádění územního plánování námořních prostor a integrované správy pobřežních zón, konkrétně:

- snížení transakčních nákladů námořních podniků díky rychlejšímu, efektivnějšímu rozhodování a zvýšené transparentnosti,
- větší jistotu a předvídatelnost pro soukromé investice, včetně větší jistoty získání finančních prostředků pro investice na moři,
- lepší využívání mořského prostoru a co nejlepší společnou existenci různých využití v pobřežních zónách a mořských vodách,
- větší atraktivitu pobřežních oblastí díky zachování přírodních a veřejných hodnot,
- snížené koordinační náklady pro orgány veřejné správy díky větší účinnosti a transparentnosti,
- inovace a výzkum: potřeba údajů pro územní plánování námořních prostor a integrovanou správu pobřežních zón může přispět k lepšímu sběru údajů, analýze řízení i znalostní základně, pokud jde o interakce a komplementaritu různých využití a mořského prostředí,
- lepší a integrované údaje a informace.

Dopady na životní prostředí:

- Menší tlak na životní prostředí, zejména díky lepšímu využívání pobřežních a námořních prostor a lepšímu řízení lidských činností,
- lepší zachování biologické rozmanitosti a vyšší kvalita životního prostředí díky menší roztržitosti přírodních oblastí a využívání obnovitelných i neobnovitelných zdrojů v souladu s ekosystémem,
- lepší odolnost vůči rizikům nebo zmírňování změn klimatu.

Sociální dopady:

- Větší zapojení obyvatel a zúčastněných stran a lepší podmínky pro politickou spolupráci,
- lepší veřejné a přírodní dědictví díky začlenění pobřežní krajiny a městského prostředí přístavů do postupů územního plánování námořních prostor a integrované správy pobřežních zón,
- silnější růst a vytváření pracovních míst díky tomu, že se umožní růst (zejména nových) námořních odvětví a podpoří zaměstnanost v námořním hospodářství,
- větší námořní bezpečnost,
- lepší podmínky pro politickou spolupráci.
- **Náklady na provádění** úplné integrované správy pobřežních zón v EU se odhadují na 200 mil. EUR na zavedení a 20 mil. EUR ročních provozních nákladů. Náklady na zavedení jsou nejisté, neboť závisí na vnitrostátních a regionálních podmínkách v jednotlivých členských státech. Kvantifikovat náklady na provádění územního plánování námořních prostor je obtížné vzhledem k nedostatku údajů týkajících se celé EU. Bez ohledu na rozdíly v celkových nákladech je poměr nákladů a přínosů celkově pozitivní. Povinný přístup pravděpodobně v krátkodobém horizontu povede k vyšším nákladům na provádění. Je to však zároveň jediný přístup, který zaručí provedení, a tudíž realizaci hospodářských přínosů uvedených výše.

6. POROVNÁNÍ MOŽNOSTÍ A ZÁVĚR

K posouzení dopadů je jako příloha č. 1 připojena přehledová tabulka, která spojuje účinnost možných řešení příčin problémů a míru, do jaké jsou tato řešení obsažena v jednotlivých možnostech politiky.

Ze srovnání určených možností vyplývá, že optimálním opatřením pro splnění cílů by byla možnost 3, dílčí možnost 1, tj. rámcová směrnice EU o územním plánování námořních prostor a integrované správě pobřežních zón s omezeným souborem povinností a včetně postupu pro vypracování osvědčených postupů.

Dobrovolné přístupy, kam se řadí pokyny nebo doporučení, by nepřinesly kýžené výsledky. Normativnější možnost (harmonizace) představovaná podrobnou směrnicí nebo nařízením by byla nepřiměřená, nebyla by v souladu se zásadou subsidiarity a vedla by k vyšším nákladům.

V neposlední řadě může rozhodné, avšak přiměřené opatření na úrovni EU v období finanční krize výrazně přispět k využití ekonomického potenciálu námořního hospodářství.