

Bruxelles, den 12.3.2013
SWD(2013) 64 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

om rammerne for maritim fysisk planlægning og integreret kystzoneforvaltning

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

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

om rammerne for maritim fysisk planlægning og integreret kystzoneforvaltning

1. INDLEDNING

Målet med denne konsekvensanalyse er at vurdere EU's foranstaltninger til integreret forvaltning af kyster, have og oceaner, hvor der lægges vægt på en integreret og sammenhængende beslutningsproces frem for en sektorbaseret tilgang. Den foreslåede foranstaltning er ikke sektorspecifik, men vedrører alle de politikområder i traktaten, som har indvirkning på menneskelige aktiviteter i havregioner og kystområder samt beskyttelsen af hav- og kystmiljøet.

Europa lider under en finanskrise, som kræver, at opmærksomheden rettes mod ressourceeffektivitet og væksthæmmende initiativer. Der forekommer stadig flere menneskelige aktiviteter i Europas kyst- og havområder, og de har et betragteligt vækstpotentiale. De oplever dog i stigende grad begrænsninger på grund af både konkurrence om pladsen og miljømæssige trusler. Derfor skal der hurtigst muligt gennemføres et politisk initiativ, som sikrer koordineret og effektiv planlægning af menneskers udnyttelse af havregioner og kystområder.

Maritim fysisk planlægning (MFP) er blevet udpeget som et værktøj til at integrere menneskelige aktiviteter til søs i blåbogen fra 2007 om en integreret EU-havpolitik. Ligeledes er integreret kystzoneforvaltning (ICZM) i Rådets henstilling 2002/413/EF og ICZM-protokollen til Barcelonakonventionen blevet udpeget som en procedure, der skal bidrage til gennemførelsen af EU's politik.

Kommissionen foreslår nu at udvikle disse to værktøjer sammen. MFP og ICZM har omtrent det samme geografiske dækningsområde (overgangsområdet fra land til hav) og overordnede formål (at planlægge menneskelige aktiviteter inden for deres respektive anvendelsesområder). Der er foretaget en konsekvensanalyse af fremtidige foranstaltninger for at sikre maksimal effektivitet og merværdi i resultaterne.

2. INDKREDSNING AF PROBLEMET OG MÅLSÆTNINGER

Overordnet set vedrører den udpegede problemstilling konkurrence om hav- og kystområder og udtømmning af ressourcer, som kan opdeles i seks hovedproblemer:

- **(1) Modstridende pladskrav:** Øget efterspørgsel efter den begrænsede plads i havregionerne skaber konflikter mellem forskellige former for udnyttelse af havene. Traditionelle aktiviteter såsom fiskeri, skibsfart, opmudring/sandsugning og olieudvinding er i vækst, mens nye former for udnyttelse, herunder turisme, mineraludvinding og senest vindenergi og offshore akvakultur, også kræver plads.
- **(2) Ineffektiv udnyttelse af havarealer:** Manglende koordinering på tværs af sektorer med hensyn til at åbne havarealer for udnyttelse har medført spredning af

aktiviteter og anvendelse af områder, der er større end nødvendigt. Dette medfører også højere omkostninger.

- **(3) Uensartet udnyttelse af kystområder:** Menneskets indvirkning på kystområderne bliver stadig større. De bebyggede områder i EU's kystregioner er øget med mere end 20 % i løbet af de seneste to årtier. Huller i EU-lovgivningen, bl.a. med hensyn til kysterosion, hæmmer en bæredygtig og sammenhængende planlægning af denne udvikling
- **(4) Suboptimal udnyttelse af det økonomiske potentiale:** Mangel på sammenhængende og gennemsigtige procedurer til planlægning af menneskelige aktiviteter indebærer unødvendige omkostninger. Usikkerhed og uforudsigelighed med hensyn til passende adgang til havarealer medfører et suboptimalt erhvervsklima for investorer. Høringsprocessen har bekræftet, at erhvervslivet har behov for gennemsigtighed, stabilitet og forudsigelighed.
- **(5) Utilstrækkelig tilpasning til klimarisici:** Der er en stor risiko for klimaændringer i Europas kystområder, men der findes ingen sammenhængende rammer for at integrere foranstaltninger til afhjælpning og tilpasning i den overordnede planlægning af udnyttelsen af hav- og kystområderne. Størstedelen af EU's kystmedlemsstater har ikke en klimatilpasningsplan eller -strategi for deres kystområder.
- **(6) Nedbrydning af hav- og kystmiljøet:** Den intense og øgede udnyttelse af kyst- og havområderne og det tætte samspil mellem land- og havbaserede aktiviteter har ført til et øget pres på miljøet og øget udtømmning af ressourcerne. Der findes lovgivning, som skal beskytte miljøet, men den skal koordineres bedre på tværs af sektorer og grænser.

De bagvedliggende årsager til problemerne vedrører (1) mangel på sammenhængende og bæredygtig planlægning af udnyttelsen af havområderne, herunder mangel på datadeling, (2) utilstrækkelig sammenhæng mellem forskellige EU-politikker og -programmer, der har indvirkning på have og kyster, (3) mangel på sammenhængende og bæredygtigt grænseoverskridende samarbejde på tværs af havregioner samt (4) utilstrækkelig inddragelse af interessenter.

Det **overordnede mål** med EU's indsats er at sikre bæredygtig udvikling af EU's kyst- og havområder i overensstemmelse med den økosystembaserede tilgang. Indsatsen sigter også mod at understøtte opnåelsen af diverse andre mål i EU-traktaterne, -lovgivningen og -politikken, bl.a. med hensyn til Europa 2020, miljø, energi, fiskeri, søtransport og samhørighedspolitikken. Enhver EU-foranstaltning på dette område bør begrænses til at udpege værktøjer til opnåelse af ovennævnte politiske målsætninger. Således er de **operationelle mål** af proceduremæssig art: sammenhængende udvikling og gennemførelse af processer til forvaltning og planlægning af menneskers udnyttelse af havområder (defineret som MFP) og koordinering af politiske instrumenter til kystzoneforvaltning i alle kystmedlemsstater (defineret som ICZM), opstilling og videreudvikling af fælles principper og tilgange for MFP- og ICZM-processer samt udvikling og gennemførelse af hensigtsmæssigt grænseoverskridende samarbejde.

3. ANALYSE AF NÆRHEDSPRINCIPPET OG EU-MERVÆRDIEN

MFP og ICZM er fast forankrede i den integrerede EU-havpolitik (IMP). Formålet med denne politik er at sikre bedre sammenhæng mellem de sektorspecifikke politikker under TEUF og at realisere flere sideløbende mål af økonomisk, social og miljømæssig art. De initiativer, der

hidtil er gennemført under den integrerede EU-havpolitik, såsom Rådets forordning (EF) nr. 1255/2011, er således blevet vedtaget på forskellige retsgrundlag, som afspejler de sektorspecifikke politikker, der har indvirkning på have, kyster og oceaner.

Det samme rationale gælder for lovgivningstiltag vedrørende MFP. Blandt de berørte sektorspecifikke politikker kan nævnes fiskeri, energi, transport, territorial samhørighed og miljø.

- EU-henstillingen fra 2002 om integreret kystzoneplanlægning er baseret på artikel 192, stk. 1, i TEUF. ICZM indgår dog (i lighed med MFP) i en tværsektoriel politik (IMP), hvis mål er at sikre sammenhæng mellem de forskellige politikområder i traktaten.

Derfor bør fremtidige MFP- og ICZM-foranstaltninger hvile på et bredere retsgrundlag for at sikre, at anvendelsesområdet dækker hele viften af EU-politikker med relevans for forvaltningen af hav- og kystområder.

Den detaljerede planlægning skal foregå på medlemsstatsplan i overensstemmelse med medlemsstaternes respektive forvaltnings- og forfatningsmæssige strukturer. Det er ikke hensigten, at EU skal tackle den praktiske planlægning. EU-foranstaltninger er dog relevante i den udstrækning, at udnyttelsen af kyst- og havområderne og økosystemerne overskrider nationale grænser, og de vil tilføre merværdi ved at sikre sammenhæng mellem de foranstaltninger, der træffes i denne henseende. Navnlig vil de forhindre, at medlemsstaterne har forskellige tilgange og gør fremskridt i forskelligt tempo. I svarene på den offentlige høring anerkender man merværdien ved EU-foranstaltninger.

Målsætningerne for fremtidige foranstaltninger vedrørende MFP og ICZM er stort set de samme. Ved begge ventes anvendelse af en integreret tilgang til forvaltning af oceaner gennem forbedret hav- og kystforvaltning. De har også andre lighedstræk, f.eks. med hensyn til behov for data. Derfor kan der opnås betydelige synergier gennem et fælles lovgivningsinitiativ. Separate initiativer ville øge risikoen for uoverensstemmelser og forvirring og i sidste ende højere gennemførelsesomkostninger.

4. LØSNINGSMODELLER

I konsekvensanalysen udpeges og behandles flere (del)løsninger og mulige kombinationer samt basisscenariet. De tre modeller, der behandles, er (1) vejledning og udvikling af bedste praksis, (2) ikkebindende foranstaltninger og (3) juridisk bindende foranstaltninger, herunder "rammedirektiv", direktiv og forordning. En nærmere beskrivelse af modellerne findes i *Konsekvensanalysens afsnit 5 "Politiske løsningsmodeller"*.

5. ANALYSE AF VIRKNINGERNE

De undersøgelser, der ligger til grund for konsekvensanalysen, viser, at alle udpegede politiske løsningsmodeller vil have nogenlunde de samme virkninger, mens deres effektivitet med hensyn til rettidighed og omfang varierer. Den kvantitative analyse af virkningerne er underlagt visse begrænsninger på grund af emnets art (forvaltning) og mangel på tilgængelige data om visse aspekter.

5.1. Effektivitet

Effektiviteten med hensyn til at nå de operationelle mål øges generelt fra løsningsmodel 1 til 3, navnlig hvad angår følgende:

- Vejledningen og udpegelsen af bedste praksis (model 1) forventes ikke at være særlig effektiv, da disse aktiviteter primært vil understøtte foranstaltninger hos de parter, der allerede har forpligtet sig til dem. De vil dog ikke kompensere for manglen på retlige eller institutionelle mekanismer.
- Fremme af gennemførelsen af MFP/ICZM gennem ikkebindende foranstaltninger (model 2) forventes at give MFP øget status på EU-plan, men kan sandsynligvis ikke sikre tilstrækkelig prioritering af gennemførelsen af den. Det kan desuden føre til en tilgang med "frit valg" blandt medlemsstaterne. For så vidt angår ICZM, ville en henstillings ikkebindende karakter ikke øge gennemførelsens omfang og kvalitet. Dette blev bekræftet ved den offentlige høring.
- Opstilling af bindende rammer for gennemførelsen af MFP/ICZM (model 3) ville være den mest effektive metode til at opnå de operationelle mål. Der er dog visse forskelle med hensyn til bindende instrumenters art og detaljeringsgrad, og dette er blevet vurderet i tre delløsningsmodeller i form af henholdsvis et rammedirektiv, et direktiv og en forordning.

Et detaljeret direktiv eller en detaljeret forordning ville være mere foreskrivende end et "rammedirektiv", mindske fleksibiliteten for medlemsstaterne og forringe mulighederne for at anvende eksisterende processer, hvilket ville føre til højere administrationsomkostninger. Derimod ville et "rammedirektiv", der fastsætter generelle forpligtelser og rummer vejledning om specifik gennemførelse hos medlemsstaterne, sikre forudsigelighed, stabilitet og gennemsigtighed. Endvidere ville det være på sin plads i lyset af de nuværende tendenser med hensyn til udvikling af nye aktiviteter. Det ville desuden give medlemsstaterne mulighed for at tage hensyn til dette initiativ, mens de udformer deres nationale politikker. Endelig sikrer det proportionalitets- og nærhedsprincippet, da man ikke som sådan griber ind i medlemsstaternes planlægningsprocesser og -procedurer.

Desuden ville en tværgående løsningsmodel, som sikrer lettere tilgængelige data og oplysninger, øge effektiviteten ved alle de løsningsmodeller, der analyseres ovenfor. Supplerende foranstaltninger, som bygger på eksisterende informationssystemer (navnlig Viden om havene 2020), ville opfylde behovene på dette stadie, i det mindste på EU-plan.

5.2. Virkninger

Konsekvensanalysen har udpeget en række **økonomiske virkninger**, som følger af gennemførelsen af MFP og ICZM, navnlig:

- Lavere transaktionsomkostninger for maritime virksomheder i kraft af hurtigere og mere strømlinet beslutningstagning og øget gennemsigtighed.
- Øget sikkerhed og forudsigelighed for private investeringer, herunder øget sikkerhed, når det gælder finansiering til offshore-investeringer.
- Bedre udnyttelse af havarealerne og optimal, kombineret udnyttelse af kyst- og havområder.
- Mere attraktive kystregioner som følge af bevaring af naturområder og rekreative områder.
- Lavere koordinationsomkostninger for offentlige myndigheder som følge af øget effektivitet og gennemsigtighed.
- Innovation og forskning: Behov for data om MFP og ICZM kan bidrage til forbedret dataindsamling og analyse af planlægningen samt et bedre videngrundlag om samspillet og komplementariteten mellem anvendelsesformer og havmiljø.

- Bedre og mere integrerede data og oplysninger.

Miljømæssige virkninger:

- Nedbringelse af miljøbelastningen, navnlig gennem bedre udnyttelse af kyst- og havområder og bedre planlægning af menneskelige aktiviteter.
- Bedre opretholdelse af biodiversitet og miljøkvalitet som følge af mindre fragmentering af naturområder samt udnyttelse af vedvarende og ikkevedvarende ressourcer i harmoni med økosystemet.
- Større modstandskraft mod risici og/eller afbødning af klimaændringer.

Sociale virkninger:

- Øget inddragelse af befolkningen og interessenterne samt forbedret politisk samarbejdsclima.
- Bedre forvaltning af de landskabelige værdier og kulturarven gennem inddragelse af kystlandskabet og bymiljøet ved havne, der indgår i MFP/ICZM-foranstaltninger.
- Øget vækst og beskæftigelse som følge af større vækst i (navnlig nye) maritime sektorer og bidrag til beskæftigelse i den maritime økonomi.
- Øget sikkerhed til søs.
- Forbedret politisk samarbejdsclima.
- **Gennemførelsesomkostningerne** til kystzoneforvaltning i hele EU anslås at udgøre 200 mio. EUR i startomkostninger og 20 mio. EUR i årlige driftsomkostninger. Startomkostningerne er usikre, da de afhænger af den nationale og regionale sammenhæng i medlemsstaterne. Det er vanskeligt at sætte tal på omkostningerne ved gennemførelsen af MFP, fordi der mangler data for hele EU. Uanset variationerne i de samlede omkostninger er det overordnede cost-benefit-forhold positivt. En obligatorisk tilgang vil sandsynligvis medføre højere gennemførelsesomkostninger på kort sigt. Men samtidig er det den eneste tilgang, der sikrer gennemførelse og således realisering af de økonomiske fordele, der beskrives ovenfor.

6. SAMMENLIGNING AF LØSNINGSMODELLERNE OG KONKLUSION

En oversigt, der sammenkæder effektiviteten af de mulige løsninger på problemerne og den udstrækning, hvori de er omfattet af de forskellige politiske løsningsmodeller, findes i *bilag 1 til konsekvensanalysen*.

Sammenligningen af de udpegede løsningsmodeller viser, at den optimale foranstaltning til realisering af målene ville være model 3, delmodel 1, dvs. et EU-rammedirektiv om MFP og ICZM med en begrænset vifte af forpligtelser, herunder en procedure til udvikling af bedste praksis.

Frivillige tilgange, herunder vejledning og/eller anbefalinger, ville ikke frembringe de ønskede resultater. En mere foreskrivende løsningsmodel (med harmonisering) i form af et detaljeret direktiv eller en forordning ville være uforholdsmæssig og ude af trit med nærhedsprincippet og føre til højere omkostninger.

Endelig kan afgørende, men samtidig forholdsmæssige, foranstaltninger på EU-plan i tider med finanskrise bidrage væsentligt til at udnytte det økonomiske potentiale ved offshore-økonomien.