



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 12.3.2013
SWD(2013) 64 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI
merten aluesuunnittelun ja rannikkoalueiden yhdenntyn käytön ja hoidon puitteista**

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

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI

merten aluesuunnittelun ja rannikkoalueiden yhdenmisen käytön ja hoidon puitteista

1. JOHDANTO

Tässä vaikutusten arvioinnissa pyritään arvioimaan EU:n toimet rannikoiden, merten ja valtamerien hallinnon integroimiseksi ja nykyisen, alakohtaisen lähestymistavan muuttamiseksi integroiduksi ja johdonmukaiseksi päätöksentekoprosessiksi. Ehdotettu toimi ei ole alakohtainen vaan koskee kaikkia perussopimukseen sisältyviä politiikan aloja, jotka vaikuttavat ihmisen toimiin meri- ja rannikkoalueilla ja meri- ja rannikkoympäristön suojeluun.

Eurooppa käy läpi talouskriisiä, joka pakottaa keskittymään resurssitehokkuuteen ja kasvua mahdollistaviin aloitteisiin. Ihmisen toiminnot Euroopan rannikoilla ja merillä lisääntyvät, ja niillä on valtava kasvupotentiaali. Ne törmäävät kuitenkin yhä useammin rajoituksiin, jotka johtuvat tilasta käytävästä kilpailusta tai ympäristöuhista. On siis mahdollisimman pian toteutettava aloite, jolla varmistetaan, että hallinnoidaan toimivalla tavalla ihmisen toimintoja eri käyttötarkoituksissa meri- ja rannikkoalueilla.

Merten aluesuunnittelu yksilöitiin vuonna 2007 julkaistussa EU:n sinisessä kirjassa ”Euroopan unionin yhdenmety meripolitiikka” välineeksi, jolla ihmisten toimintoja merellä voidaan integroida. Vastaavasti suosituksella 2002/413/EY ja Barcelonan sopimuksen rannikkoalueiden yhdenmetyä käyttöä ja hoitoa koskevalla pöytäkirjalla perustettiin rannikkoalueiden integroitu käyttö ja hoito prosessiksi, jolla autetaan EU:n politiikkojen toteutuksessa.

Komissio ehdottaa nyt, että näitä kahta välinettä kehitettäisiin yhdessä. Merten aluesuunnittelu ja rannikkoalueiden yhdenmety käyttö ja hoito liittyvät toisiinsa maantieteellisesti (siirtymäalue maalta merelle) ja yleisen tavoitteen osalta (ihmisen toiminnan hallinnointi kummankin välineen soveltamisalueella). Tulevista toimista suoritettu vaikutusten arviointi, jotta varmistettaisiin valitun vaihtoehdon suurin mahdollinen tehokkuus ja lisäarvo.

2. ONGELMAN MÄÄRITTELY JA TAVOITTEET

Yksilöity yleinen ongelma liittyy meri- ja rannikkoalueista käytävään kilpailuun ja resurssien ehtymiseen, ja se voidaan jakaa kuuteen keskeiseen ongelmakokonaisuuteen:

- **1) Ristiriidat alueiden käyttötarpeiden välillä** Rajallisten merialueiden lisääntyvä kysyntä erilaisiin käyttötarkoituksiin aiheuttaa ristiriitoja meren eri käyttötarkoitusten välillä. Perinteisiä toimintoja, kuten kalastusta, meriliikennettä, ruoppausta ja öljynporausta, laajennetaan, ja alueita tarvitaan myös uusiin käyttötarkoituksiin, kuten matkailuun ja mineraalien kaivannaistoimintaan sekä hiljattain tuulivoimaan ja ulkomerellä tapahtuvaan vesiviljelyyn.

- **2) Merialueiden käytön tehottomuus** Alojen välisen koordinoinnin puute merialueiden jakamisessa on johtanut toimintojen alueelliseen hajanaisuuteen ja tarpeettoman suurien alueiden käyttöön. Tämä johtaa myös korkeampiin kustannuksiin.
- **3) Merialueiden käytön epätasapaino** Ihmisen vaikutus rannikkoalueisiin on kasvussa. Rakennettujen alueiden määrä EU:n rannikoilla on kasvanut yli 20 prosenttia kahden viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana. EU:n lainsäädännön puutteet esimerkiksi rannikkoalueiden eroosion osalta haittaavat tämän kehityksen kestäväää ja johdonmukaista hallintaa.
- **4) Taloudellisen potentiaalin optimaalista huonompi hyödyntäminen** Käyttötarkoitusten hallintaprosessin epä johdonmukaisuus ja avoimuuden puute johtaa tarpeettomiin kustannuksiin. Merialueiden käyttömahdollisuuksia koskeva epävarmuus ja ennustettavuuden puute aiheuttavat sen, että liiketoimintaympäristö on sijoittajille optimitasoa huonompi. Kuulemisprosessissa vahvistui, että teollisuus tarvitsee avoimuutta, vakautta ja ennustettavuutta.
- **5) Riittämätön sopeutuminen ilmatoriskeihin** Ilmastonmuutoksen riskit ovat Euroopan rannikkoseuduilla merkittäviä, mutta hillitsemis- ja sopeutumistoimenpiteitä ei ole johdonmukaisesti integroitu meri- ja rannikkoalueiden käytön suunnitteluun. Valtaosalla EU:n jäsenvaltioista, joilla on rannikkoalueita, ei ole suunnitelmaa tai strategiaa, joka koskee ilmastonmuutokseen sopeutumista rannikkoalueilla.
- **6) Meri- ja rannikkoalueiden ympäristön tilan heikentyminen** Rannikko- ja merialueiden intensiivinen ja lisääntynyt käyttö ja maalla ja merellä harjoitettavien toimintojen tiivis vuorovaikutus on johtanut ympäristöpaineiden lisääntymiseen ja resurssien ehtymiseen. Ympäristönsuojelulainsäädäntö on olemassa, mutta alojen välinen ja rajat ylittävä koordinointi puuttuu.

Ongelmien syyt liittyvät seuraaviin: 1) merialueiden käytön suunnittelun epä johdonmukaisuus ja kestävyiden puute, tietojen jakamisen puutteellisuus mukaan luettuna; 2) johdonmukaisuuden ja yhteyksien puute meriin ja rannikoihin vaikuttavien EU:n eri politiikkojen ja ohjelmien välillä; 3) merellisten alueiden rajat ylittävän johdonmukaisen ja kestäväen yhteistyön puute ja 4) sidosryhmien puutteellinen osallistuminen.

EU:n toimen **yleisenä tavoitteena** on varmistaa EU:n rannikko- ja merialueiden kehityksen kestävyys ekosysteemipohjaisen lähestymistavan mukaisesti. Sillä pyritään myös tukemaan monien muiden EU:n perussopimuksessa määrättyjen, lainsäädäntöön perustuvien ja toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamista, Eurooppa 2020 -strategia, ympäristö-, energia-, kalastus-, meriliikenne- ja koheesiopolitiikka mukaan luettuina. Kaikissa tähän aihepiiriin liittyvissä EU:n toimissa olisi rajoituttava perustamaan välineet edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämän vuoksi **toimintatavoitteet** ovat luonteeltaan menettelyihin liittyviä: sellaisten prosessien johdonmukainen kehittäminen ja toteuttaminen, joilla hallitaan ja suunnitellaan ihmisen toimia merialueilla (määritelty merten aluesuunnitelmiksi) ja koordinoidaan rannikkoalueiden yhdennetyn käytön ja hoidon välineitä kaikissa jäsenvaltioissa, joilla on rannikkoalueita (määritelty rannikkoalueiden yhdennetyksi käytöksi ja hoidoksi); mainittuja prosesseja koskevien yhteisten periaatteiden ja lähestymistapojen toteuttaminen ja jatkokehitys sekä tarkoituksenmukaisen rajat ylittävän yhteistyön kehittäminen ja toteutus.

3. TOISSIJAISUUSKYSYMYSTEN JA EU:N LISÄARVON ARVIOINTI

Merten aluesuunnittelu ja rannikkoalueiden yhdenmety käyttö ja hoito sisältyvät Euroopan unionin yhdenmetyyn meripolitiikkaan. Yhdenmety meripolitiikan tavoitteena on varmistaa Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen (SEUT) sisältyvien politiikan alojen välisen johdonmukaisuuden lisääminen ja monien keskenään kilpailevien, luonteeltaan taloudellisten, yhteiskunnallisten ja ympäristötavoitteiden saavuttaminen. Yhdenmety meripolitiikan alalla toistaiseksi toteutetut aloitteet, kuten neuvoston asetus (EY) N:o 1255/2011, on hyväksytty käyttäen useita eri oikeusperustoja, jotka liittyvät meriin, rannikoihin ja valtameriin vaikuttaviin alakohtaisiin politiikkoihin.

Samaa periaatetta sovelletaan merten aluesuunnittelua koskeviin lainsäädäntötoimiin. Tähän liittyviä alakohtaisia politiikkoja ovat kalastus-, energia-, liikenne-, ympäristö- ja alueellinen koheesiopolitiikka.

- Vuonna 2002 hyväksytty rannikkoalueiden yhdenmetyä käyttöä ja hoitoa koskeva EU:n suositus perustui SEUT-sopimuksen 192 artiklan 1 kohtaan. Rannikkoalueiden yhdenmety käyttö ja hoito on (merten aluesuunnittelun tavoin) osa monialaista politiikkaa, jolla pyritään varmistamaan johdonmukaisuus perussopimukseen sisältyvien eri politiikan alojen välillä.

Merten aluesuunnittelua ja rannikkoalueiden yhdenmetyä käyttöä ja hoitoa koskevien tulevien toimien olisi perustuttava laajempaan oikeusperustaan, jotta varmistettaisiin, että sen soveltamisala kattaa kaikki merten ja rannikoiden hallinnan kannalta relevantit EU:n politiikat.

Yksityiskohtainen suunnittelu olisi suoritettava jäsenvaltioiden tasolla niiden omien hallintotapojen ja perustuslaillisten rakenteiden mukaisesti. Ei ole tarkoitus, että EU huolehtisi käytännön suunnitteluprosesseista. EU:n toimilla on kuitenkin merkitystä, koska rannikko- ja merialueiden käyttö ja ekosysteemit ylittävät kansalliset rajat, ja niillä voidaan saada aikaan lisäarvoa varmistamalla tätä koskevien toimenpiteiden johdonmukaisuus. EU:n toimilla voitaisiin erityisesti välttää omaksuttujen lähestymistapojen ja edistymistasojen eroavuus. Julkiseen kuulemiseen saaduissa vastauksissa tunnustettiin EU:n toimien lisäarvo.

Merten aluesuunnittelun ja rannikkoalueiden yhdenmety käytön ja hoidon alalla toteutettavien tulevien toimien tavoitteet ovat laajalti samanlaiset. Molemmissa on määrä omaksua yhdenmety lähestymistapa meriin liittyvien asioiden hallintaan meri- ja rannikkoalueiden hallinnointia parantamalla. Niissä on muitakin yhteisiä piirteitä, kuten tietojen tarve. Yhteisellä lainsäädäntöaloitteella voidaan tästä syystä saada aikaan huomattavia synergioita. Erilliset aloitteet lisääisivät epäjohdonmukaisuuksien ja sekaannuksien ja lopulta korkeampien toteutuskustannusten riskiä.

4. VAIHTOEHDOT

Vaikutustenarvioinnissa yksilöidään ja käsitellään useita (ala)vaihtoehtoja ja mahdollisia yhdistelmiä sekä perusskenaario. Tarkastellut kolme vaihtoehtoa ovat seuraavat: 1) parhaita käytäntöjä koskeva ohjaus ja niiden kehittäminen, 2) muut kuin sitovat toimenpiteet ja 3) oikeudellisesti sitovat toimenpiteet, puitesäännöksen tyyppinen direktiivi, tavanomainen direktiivi ja asetus mukaan luettuina. Yksityiskohtaisempi selvitys näistä vaihtoehtoista esitetään vaikutusten arvioinnin 5 kohdassa, joka koskee toimintapoliittisia vaihtoehtoja.

5. VAIKUTUSTEN ANALYYSI

Vaikutustenarvioinnin tueksi tehdyt selvitykset osoittivat, että kaikki yksilöidyt toimintapoliittiset vaihtoehdot johtavat samantyyppisiin vaikutuksiin, mutta niiden tuloksellisuus vaihtelee oikea-aikaisuuden ja suuruusluokan osalta. Aihepiirin luonne (hallinnointi) ja joitakin näkökohtia koskevien tietojen puute rajoittavat vaikutusten kvantitatiivista analyysia.

5.1. Tuloksellisuus

Toimintatavoitteiden saavuttamisen tuloksellisuus paranee yleisesti siirryttäessä vaihtoehdosta 1 vaihtoehtoon 3 erityisesti seuraavien osalta:

- Parhaita käytäntöjä koskevan ohjauksen ja niiden kehittämisen (vaihtoehto 1) ei odoteta olevan kovin tuloksellinen vaihtoehto, koska sillä tuetaan lähinnä asiaan jo sitoutuneiden toimia. Sillä korvattaisiin kuitenkin oikeudellisten tai institutionaalisten mekanismien puutetta.
- Merten aluesuunnittelun / rannikkoalueiden yhdenmetytyn käytön ja hoidon toteutuksen edistämisen muilla kuin sitovilla toimenpiteillä (vaihtoehto 2) odotetaan antavan merten aluesuunnittelulle vahvemman aseman EU:n tasolla, mutta sillä ei todennäköisesti varmisteta riittävää prioriteettiasemaa toteutusvaiheessa. Se saattaa myös johtaa valikoivan toteutuksen lähestymistapaan jäsenvaltioissa. Rannikkoalueiden yhdenmetytyn käytön ja hoidon osalta suosituksen ei-sitova luonne ei johtaisi toteutuksen tason ja laadun paranemiseen. Julkinen kuuleminen vahvisti tämän.
- Sitovien puitteiden luominen merten aluesuunnittelun / rannikkoalueiden yhdenmetytyn käytön ja hoidon toteutukseen (vaihtoehto 3) olisi tuloksellisin tapa saavuttaa toimintatavoitteet. Sitovien eri välineiden luonteessa ja yksityiskohtaisuuden tasossa on kuitenkin eroja, ja alavaihtoehtoina onkin tarkasteltu puitedirektiiviä, direktiiviä ja asetusta.

Yksityiskohtainen direktiivi tai asetukset olisivat ohjailevampia kuin puitetyyppinen direktiivi ja vähentäisivät jäsenvaltioille jätettävää joustovaraa ja mahdollisuuksia käyttää jo olemassa olevia prosesseja, mikä lisäisi hallintokustannuksia. Puitetyyppinen direktiivi puolestaan asettaisi yleiset velvoitteet ja antaisi suuntaa täsmällisemmälle täytäntöönpanolle jäsenvaltioissa. Sillä varmistettaisiin ennustettavuus, vakaus ja avoimuus. Se olisi myös oikea-aikainen nykyisen uusien toimintojen kehityssuuntauksen kannalta. Tässä vaihtoehdossa jäsenvaltiot voisivat ottaa puitedirektiivin huomioon ja kehittää samalla kansallisia politiikkojaan. Sillä turvattaisiin oikeasuhteisuus ja toissijaisuus, koska sillä ei puututtaisi jäsenvaltioiden suunnitteluprosesseihin eikä menettelyihin sinänsä.

Tietojen saatavuuden parantamista koskeva monialainen vaihtoehto parantaisi lisäksi kaikkien edellä käsiteltyjen vaihtoehtojen tuloksellisuutta. Olemassa oleviin tietojärjestelmiin (erityisesti ”Meriosaaminen 2020”) perustuvalla täydentävällä toimella käsiteltäisiin lisäksi tietotarpeita tässä vaiheessa ainakin EU:n tasolla.

5.2. Vaikutukset

Vaikutusten arvioinnissa yksilöitiin useita **taloudellisia vaikutuksia**, joita merten aluesuunnittelun ja rannikkoalueiden yhdenmetytyn käytön ja hoidon toteuttamisella saadaan. Näitä ovat esimerkiksi:

- Merialan liiketoiminnan transaktiokustannusten aleneminen, joka johtuu päätöksenteon nopeutumisesta ja virtaviivaistumisesta ja avoimuuden lisääntymisestä.

- Varmuuden ja ennustettavuuden lisääntyminen yksityisten sijoittajien kannalta, mukaan luettuna varmuus rahoituksen saamisesta ulkomerellä tehtäviin investointeihin.
- Merialueiden käytön parantaminen ja eri käyttötarkoitusten paras mahdollinen rinnakkaiselo rannikkoalueilla ja merivesillä.
- Rannikkoalueiden houkuttelevuuden lisääntyminen luonto- ja mukavuusarvojen säilymisen kautta.
- Viranomaisten koordinoitukustannusten aleneminen tehostumisen ja avoimuuden lisääntymisen kautta.
- Innovaatiot ja tutkimus: Merten aluesuunnittelua ja rannikkoalueiden yhdenmättyä käyttöä ja hoitoa koskevien tietojen tarve voi osaltaan parantaa tietojen keruuta, hallintaa ja analysointia sekä käyttötarkoitusten ja meriympäristön välistä vuorovaikutusta ja täydentävyyttä koskevaa pohjatietämystä.
- Tietojen ja datan paraneminen ja integrointi.

Ympäristövaikutukset:

- Ympäristöön kohdistuvien paineiden väheneminen erityisesti rannikko- ja merialueiden käytön paranemisen ja ihmisen toimintojen paremman hallinnan kautta.
- Luonnon monimuotoisuuden parempi säilyminen ja ympäristön laadun paraneminen luontoalueiden pirstaleisuuden vähentyessä sekä uusiutuvien ja uusiutumattomien luonnonvarojen käyttö ekosysteemin tahdissa.
- Ilmastonmuutoksen riskien sietokyvyn paraneminen ja/tai sen hillitseminen.

Sosiaaliset vaikutukset:

- Väestön ja sidosryhmien osallistumisen ja poliittisen yhteistyöilmapiirin parantuminen.
- Mukavuusarvojen ja kulttuuriperinnön parantuminen, kun rannikkomaisemia ja satamien kaupunkiympäristöjä koskevat näkökohdat sisällytetään merten aluesuunnittelun / rannikkoalueiden yhdenmätyn käytön ja hoidon prosesseihin.
- Kasvun ja työpaikkojen lisääntyminen mahdollistettaessa (erityisesti uusien) merialojen kasvu ja meritalouden työllisyyden edistäminen.
- Meriturvallisuuden parantuminen.
- Poliittisen yhteistyöilmapiirin parantuminen.
- **Täytäntöönpanokustannusten**, jotka syntyvät rannikkoalueiden yhdenmätyn käytön ja hoidon täysimääräisestä toteuttamisesta EU:ssa, arvioidaan olevan 200 miljoonaa euroa käynnistyskustannuksina ja 20 miljoonaa euroa vuotuisina toimintakustannuksina. Käynnistyskustannuksista on epävarmuutta, koska ne riippuvat kansallisista ja alueellisista järjestelyistä jäsenvaltioissa. Merten aluesuunnittelun toteuttamiskustannusten määrittäminen on vaikeaa, koska EU:n laajuisia tietoja ei ole saatavilla. Kokonaiskustannusten vaihtelusta riippumatta kustannus-hyötysuhde on kokonaisuudessaan myönteinen. Pakollisuuteen perustuva lähestymistapa todennäköisesti johtaa lyhyellä aikavälillä korkeampiin täytäntöönpanokustannuksiin. Samalla se on kuitenkin ainoa tapa varmistaa täytäntöönpano ja siten edellä kuvattujen taloudellisten hyötyjen toteutuminen.

6. VAIHTOEHTOJEN VERTAILU JA PÄÄTELMÄT

Vaikutusten arvioinnin liitteessä 1 esitetään taulukkomuotoinen yleiskatsaus yhteyksiin, joita on ongelman perimmäisten syiden mahdollisten ratkaisujen tuloksellisuuden ja sen välillä, miltä osin ne katetaan eri toimintavaihtoehtoisissa.

Yksilöityjen toimintavaihtoehtojen vertailusta kävi ilmi, että tavoitteiden saavuttamisen kannalta optimaalinen toimi olisi vaihtoehto 3 ja sen alavaihtoehto 1, eli EU:n puitedirektiivi, joka koskee merten aluesuunnittelua ja rannikkoalueiden yhdennettyä käyttöä ja hoitoa ja jossa säädetään rajallisista velvoitteista. Näihin velvoitteisiin sisältyisi parhaiden käytäntöjen kehittämistä koskeva prosessi.

Vapaaehtoisuuteen perustuvilla lähestymistavoilla, ohjaus ja/tai suositukset mukaan luettuina, ei päästäisi haluttuihin tuloksiin. Yksityiskohtaisempana direktiivinä tai asetuksena toteutettava ohjailevampi (yhdenmukaistava) vaihtoehto ei olisi oikeasuhteinen eikä toissijaisuusperiaatteen mukainen ja johtaisi korkeampiin kustannuksiin.

Todettakoon lopuksi, että päättäväinen mutta oikeasuhteinen toiminta EU:n tasolla voi näinä talouskriisin aikoina merkittävästi auttaa hyödyntämään ulkomerellä tapahtuvan taloudellisen toiminnan potentiaalia.