



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 7.6.2007
KOM(2007) 308 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI

Sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady: Ocena zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną (ZZSP) w Europie.

KOMUNIKAT KOMISJI

Sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady: Ocena zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną (ZZSP) w Europie.

1. WPROWADZENIE

W zaleceniu Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną z dnia 30 maja 2002 r.¹ (zalecenie ZZSP UE), wezwano Komisję do dokonania przeglądu wdrożenia zalecenia oraz przedłożenia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania z oceny².

Niniejszy komunikat stanowi sprawozdanie Komisji, przedkładane w odpowiedzi na zalecenie ZZSP UE. Główne źródła wykorzystane w sprawozdaniu:

- Zewnętrzne sprawozdanie z oceny³, dotyczące przede wszystkim wdrożenia zalecenia ZZSP UE przez nadbrzeżne państwa członkowskie;
- Sprawozdanie Europejskiej Agencji Środowiska⁴ wraz ze zintegrowaną oceną przestrzenną europejskich stref przybrzeżnych;
- Sprawozdanie grupy roboczej ds. wskaźników i danych, rozpatrujące użycie wskaźników w sprawozdaniach krajowych, w odpowiedzi na zalecenie ZZSP UE⁵.

W październiku 2005 r. Komisja przyjęła strategię tematyczną dotyczącą ochrony i zachowania środowiska morskiego, w tym proponowaną dyrektywę w sprawie Strategii Morskiej⁶. Proponując ramy prawne, pozwalające na osiągnięcie dobrego stanu środowiska morskiego, strategia tematyczna udoskonala istniejący zbiór polityk i przepisów UE dotyczących lądowej części strefy przybrzeżnej, wspierając wdrożenie zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną.

Strategię Morską oraz unijną politykę zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną należy również rozpatrywać w szerszym kontekście przyszłej polityki morskiej UE, zainicjowanej w czerwcu 2006 r. wraz z przyjęciem Zielonej Księgi Komisji: „W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej: europejska wizja oceanów i mórz”⁷. Zakres geograficzny polityki morskiej proponowany w Zielonej Księdze

¹ 2002/413/WE, Dz.U. L148 z 6.6.2002, str. 24.

² Idem. 1, Rozdział VI.3.

³ Ocena zintegrowanego zarządzania dla strefy przybrzeżnej (ZZSP) w Europie, 1/12/2006, <http://ec.europa.eu/environment/iczm/home.htm>.

⁴ „The changing faces of Europe's coastal areas”, Sprawozdanie EEA nr 6/2006, ISSN 1725-9177, http://reports.eea.europa.eu/eea_report_2006_6/en/.

⁵ Sprawozdanie dotyczące korzystania ze wskaźników ZZSP opracowane przez WG-ID, wrzesień 2006, http://ec.europa.eu/environment/iczm/pdf/report_wgid.pdf.

⁶ COM(2005) 504 i 505 z 14.10.2005.

⁷ COM(2006) 275 wersja ostateczna z 7.6.2006.

obejmuje strefy przybrzeżne, zaś zintegrowane zarządzanie strefą przybrzeżną ma odegrać rolę w proponowanych ramach polityki. Ponadto, biorąc pod uwagę szczególne narażenie stref przybrzeżnych na możliwe skutki zmian klimatycznych, kluczowe znaczenie dla europejskich stref przybrzeżnych mają również: drugi Europejski Program Zapobiegania Zmianom Klimatycznym⁸, szczególnie część poświęcona skutkom i dostosowaniu oraz proponowana Zielona Księga w sprawie dostosowania do zmian klimatycznych⁹.

Przy opracowywaniu opcji politycznych na podstawie oceny zalecenia ZZSP UE konieczne będzie uwzględnienie trwających rozmów międzyinstytucjonalnych, dotyczących proponowanej dyrektywy w sprawie Strategii Morskiej, wyników konsultacji społecznych zapoczątkowanych przez Zieloną Księgę, dotyczącą polityki morskiej, które trwać będą do czerwca 2007 oraz powstającej polityki UE w sprawie dostosowania do zmian klimatycznych. Zważywszy na jej nadrzędną rolę, należy również uwzględnić opracowanie zrównoważonej, bezpiecznej i konkurencyjnej polityki energetycznej dla Unii Europejskiej.

2. KONTEKST POLITYKI ZZSP W EUROPIE ORAZ SPRAWOZDANIA PAŃSTW CZŁONKOWSKICH DOTYCZĄCE ZZSP

2.1. Zalecenie ZZSP UE

Strefy przybrzeżne mają strategiczne znaczenie dla Unii Europejskiej. Są one miejscem zamieszkania dużej części obywateli Unii, głównym źródłem zaopatrzenia w żywność i surowce, ważnym ogniwem handlowo-transportowym, lokalizacją niektórych z najcenniejszych siedlisk oraz cenionym miejscem wypoczynku.¹⁰ Jednak atrakcyjność stref przybrzeżnych jest poddawana coraz większej presji: zasoby przybrzeżne są eksploatowane ponad pojemność środowiska, niedostatek przestrzeni prowadzi do konfliktów pomiędzy różnymi sposobami użytkowania, występują znaczne sezonowe wahania w zakresie liczby ludności i poziomu zatrudnienia, a naturalne ekosystemy wspierające strefy przybrzeżne ulegają degradacji. Strefy przybrzeżne to obszary szczególnie narażone na ryzyko, które może zwiększyć się pod wpływem potencjalnych skutków zmian klimatycznych. Istniejąca ewentualność podnoszenia się poziomu morza zwiększa prawdopodobieństwo wezbrań sztormowych, podnosi ryzyko erozji wybrzeży i powodzi, wymusza napływ słonej wody w kierunku lądu oraz zwiększa zagrożenie naturalnych stref buforowych, takich jak tereny podmokłe. Sektory ważne z punktu widzenia wybrzeży, takie jak turystyka, rybołówstwo i rolnictwo, znajdują się w grupie sektorów najbardziej podatnych na możliwe zmiany klimatyczne¹¹. Podatność na zagrożenia dla ludzi i środowiska na wybrzeżach wzrosła z powodu ciągłego zagospodarowywania i zabudowy powstającej w bezpośrednim sąsiedztwie linii

⁸ COM(2005) 35 z 9.2.2005; http://ec.europa.eu/environment/climat/eccp_impacts.htm.

⁹ 2006/ENV/012, program prac legislacyjnych i program prac Komisji na rok 2006, COM(2005) 531 wersja ostateczna z 25.10.2005.

¹⁰ COM(2000) 547 wersja ostateczna z 27.9.2000.

¹¹ COM(2005) 35 z 9.2.2005.

brzegowej, braku przestrzeni pozwalającej sprostać podnoszeniu się poziomowi morza i chronicznego deficytu w bilansie osadów¹².

Biorąc pod uwagę powyższy kontekst, zalecenie ZZSP UE wzywa do przyjęcia strategicznego podejścia do planowania strefy przybrzeżnej i zarządzania nią, w celu osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. Polityka i ustawodawstwo dotyczące zarządzania strefą przybrzeżną oraz ich mechanizmy wykonawcze zostały w zasadzie opracowane odrębnie i wyłącznie sektorowo. Takie postępowanie może prowadzić do powstania konfliktu priorytetów, niejasności oraz fragmentaryczności podejścia podczas wdrażania odpowiednich aspektów polityki i ustawodawstwa. Bardziej spójne i zintegrowane podejście do planowania strefy przybrzeżnej i zarządzania nią powinno zapewnić lepszy kontekst, pozwalający na korzystanie z synergii, wyeliminowanie niekonsekwencji, a w konsekwencji na lepsze i skuteczniejsze osiągnięcie zrównoważonego rozwoju. To właśnie stanowi istotę zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną i jest celem zalecenia ZZSP UE.

W zaleceniu ZZSP UE wymieniono osiem zasad definiujących główne cechy charakterystyczne ZZSP. Należą do nich integracja pomiędzy sektorami i szczeblami władzy oraz oparte na wiedzy podejście uwzględniające szeroki udział. W oparciu o powyższe zasady zalecenie ZZSP UE wzywa państwa członkowskie do opracowywania krajowych strategii wdrażania ZZSP. Biorąc pod uwagę transgraniczny charakter wielu procesów przybrzeżnych, potrzebna jest tu również koordynacja i współpraca z krajami sąsiadującymi oraz w kontekście mórz w regionie.

2.2. Sprawozdania państw członkowskich z wdrażania zalecenia ZZSP

W zaleceniu ZZSP UE wezwano państwa członkowskie do składania Komisji sprawozdań z postępów we wdrażaniu zalecenia, w szczególności dotyczących opracowania krajowej strategii promowania ZZSP. Termin składania sprawozdań upłynął z końcem lutego 2006 r. Z 20 przybrzeżnych państw członkowskich UE, 14 przedłożyło Komisji oficjalne sprawozdania¹³. Liczba ta odpowiada 65 % przybrzeżnych państw członkowskich UE oraz ponad 70 %¹⁴ europejskiej linii brzegowej.

Sprawozdania dotyczą często bardzo różnych sytuacji: nowo opracowanych strategii krajowych, nowego etapu w trwającym od dłuższego czasu procesie wdrażania ZZSP na poziomie krajowym, wyników podsumowań oraz nowych propozycji w zakresie strategii przybrzeżnej. Badania wskazują, że wszystkie przybrzeżne państwa członkowskie UE dysponują jakąś formą regulacji użytkowania i rozwoju strefy przybrzeżnej. W latach 2000-2005 podjęto działania zmierzające do wypracowania bardziej zintegrowanego podejścia do planowania i zarządzania, jednak nadal nieczęsto obserwuje się dojrzałe i dobrze funkcjonujące ZZSP, angażujące wszystkie

¹² Idem. 4.

¹³ Do dnia 31.12.2006 r. sprawozdania przedłożyły: Belgia, Cypr, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Litwa, Łotwa, Malta, Niderlandy, Niemcy, Portugalia i Zjednoczone Królestwo. Materiały projektowe i inne przedłożyły: Polska, Słowenia i Szwecja. Żadnych materiałów krajowych nie przedłożyły: Estonia, Irlandia i Włochy.

¹⁴ Długość linii brzegowej według definicji projektu EUrosion (2004).

odpowiednie szczeble władzy¹⁵. Obraz ten nie ulega zasadniczej zmianie, jeśli uwzględnimy fakt, że w dniu 1 stycznia 2007 do UE przystąpiły 2 przybrzeżne państwa członkowskie¹⁶.

3. WYNIKI OCENY ORAZ KIERUNKI DALSZEGO PROMOWANIA ZZSP W EUROPIE

Jeśli chodzi o przyszły kierunek zintegrowanego zarządzania dla strefy przybrzeżnej, Komisja wyciąga następujące wnioski z dostępnych jej sprawozdań.

3.1. Wyniki oceny zalecenia ZZSP UE

Wdrożenie zintegrowanego zarządzania dla strefy przybrzeżnej to proces powolny i długofalowy. Większość strategii krajowych, opracowanych na podstawie zalecenia ZZSP UE przyjęto w roku 2006, a ich wdrożenie znajduje się dopiero w fazie początkowej. W większości państw członkowskich odpowiedź na zalecenie ZZSP UE jest elementem powolnego, ale trwającego procesu zmierzającego do większej integracji planowania strefy przybrzeżnej i zarządzania nią. Zalecenie ZZSP UE wspiera te procesy i wywiera wyraźny wpływ na stymulowanie świadomości oraz zwiększenie zakresu działań skierowanych na zrównoważone planowanie strefy przybrzeżnej i zarządzanie nią. Chociaż dominuje tu nadal podejście sektorowe, strategie krajowe powinny zapewnić bardziej strategiczne i zintegrowane ramy. Zalecenie ZZSP UE pozostaje w mocy jako podstawa dalszego wsparcia procesów integracyjnych. Biorąc pod uwagę, że większość przybrzeżnych państw członkowskich odpowiedziała na zalecenie ZZSP UE, większość strategii krajowych zainicjowano dopiero w roku 2006 oraz że spodziewamy się dalszych postępów dzięki dyrektywie w sprawie Strategii Morskiej oraz Zielonej Księdze dotyczącej przyszłej polityki morskiej UE oraz działaniom uzupełniającym, Komisja nie przewiduje na tym etapie nowego, szczegółowego instrumentu prawnego promowania ZZSP. Ocena ta zostanie poddana przeglądowi w kontekście działania uzupełniającego w postaci przyszłej polityki morskiej UE i po zakończeniu rozmów międzyinstytucjonalnych na temat dyrektywy w sprawie Strategii Morskiej, spodziewanym na rok 2008.

Jednak Komisja zauważa, że krajowe sprawozdania na temat ZZSP zawierają jedynie ograniczone wzmianki na temat skutecznych mechanizmów wdrażania. Wprowadzenie strategii w życie oraz znaczny postęp ZZSP w Europie będą wymagać stałych i skutecznych działań na rzecz wdrożenia. Zapewnienie odpowiedniego finansowania w celu wsparcia strategii, stanowi jedną część wyzwania. Bardziej zasadniczym problemem pozostaje uzyskanie długofalowego wsparcia i zaangażowania w integrację w kontekście administracji, w której przeważa organizacja sektorowa. ZZSP zmierza również do zaangażowania większej liczby grup środowiskowych, przy czym należy tu, a także w strategiach, uwzględnić zrównoważony rozwój gospodarczy oraz względy społeczne,.

¹⁵ Idem. 4.

¹⁶ Chociaż zalecenie ZZSP UE nie wymagało przedłożenia sprawozdań od Rumunii i Bułgarii, Rumunia przedłożyła do dnia 31.12.2006 r. materiały projektowe i inne (Bułgaria nie przedłożyła żadnych formalnych materiałów).

Kluczowym osiągnięciem zalecenia ZZSP UE była kodyfikacja wspólnego zbioru zasad, które powinny stanowić podłoże należytego planowania strefy przybrzeżnej i zarządzania nią. Ocena potwierdza znaczenie zasad ZZSP, jednak wdrażanie zalecenia ZZSP UE ujawnia również rozbieżności w interpretacji i rozumieniu ZZSP w Europie. Aby ułatwić bardziej spójne i skuteczne wdrażanie ZZSP, należy zwiększyć operacyjność i poprawić czytelność zasad. Zróżnicowanie wybrzeży, któremu towarzyszy różnorodność systemów administracyjnych w obrębie państw członkowskich i między nimi, oznacza jednak, że nie istnieją gotowe, łatwo dostępne i uniwersalne rozwiązania. Potrzebna jest bardziej systematyczna analiza porównawcza oraz zwiększenie zakresu wymiany doświadczeń w Europie.

Mimo że poczyniono postępy w opracowaniu powszechnego modelu oceny ZZSP¹⁷, tylko kilka krajów i regionów zaangażowało się aktywnie w proces gromadzenia i analizowania szczegółowych wskaźników dotyczących strefy przybrzeżnej. Brak jest ciągle metodyki łączącej wysiłki na rzecz ZZSP z tendencjami w zakresie równowagi. Podczas gdy poczyniono postępy w zakresie metodyki oceny skutków przestrzennych polityk UE¹⁸, luki w danych oraz brak skutecznych systemów wymiany informacji stanowią ciągle barierę dla bardziej rozpowszechnionego i proaktywnego wykorzystania w procesach decyzyjnych.

Wsparcie wdrożenia ZZSP wymaga zwiększenia nakładów inwestycyjnych na środki potrzebne do gromadzenia informacji, ich analizowania oraz informowania odpowiednich decydentów oraz ogółu społeczeństwa. Przyjęta niedawno dyrektywa INSPIRE¹⁹ zapewnia ramy prawne dla bardziej skutecznej infrastruktury na rzecz użytkowania i rozpowszechniania informacji przestrzennych. Wspólny system informacji o środowisku opracowywany przez Komisję, Europejską Agencję Środowiska oraz państwa członkowskie w kontekście INSPIRE powinien ułatwić dostęp do informacji na temat strefy przybrzeżnej.

3.2. Tematy priorytetowe dla dalszej promocji ZZSP: dostosowanie do zmian i zagrożeń klimatycznych oraz zarządzanie strefą styku lądu i morza, oraz obszarami morskimi

Zróżnicowanie wybrzeży w Europie oznacza, że istniejące problemy i ich znaczenie mogą różnić się, istnieje jednak wyzwanie wspólne dla wszystkich stref przybrzeżnych w Europie: rosnące narażenie na ryzyko i możliwe skutki zmian klimatycznych. Jednocześnie strefy przybrzeżne mogą przyczynić się znacząco do rozwoju niektórych form energii odnawialnej, a tym samym przysłużyć się do sformułowania zrównoważonej, bezpiecznej i konkurencyjnej polityki energetycznej dla Unii Europejskiej. Oznacza to jednak dodatkowe zapotrzebowanie na przestrzeń, a także kolejne potencjalne źródło konfliktu pomiędzy zastosowaniami i wartościami w strefach przybrzeżnych i na morzu. Przewiduje się, że zmiany warunków klimatycznych wpłyną w sposób bardziej ogólny na możliwości i zagrożenia dla kluczowej działalności gospodarczej w strefie przybrzeżnej.

¹⁷ Grupa robocza ds. wskaźników i danych WG-ID
<http://ec.europa.eu/environment/iczm/home.htm#zone6>, projekt DEDUCE (Interreg)
<http://www.gencat.net/mediamb/sosten/deduca/deduca.htm>.

¹⁸ The changing faces of Europe's coastal areas, Sprawozdanie EEA nr 6/2006, ISSN 1725-9177; Europejska Sieć Obserwacyjna Planowania Przestrzennego <http://www.espon.eu/>.

¹⁹ Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.U. L 108 z 25.4.2007.

Właściwe rozwiązanie tych i innych kwestii oraz lepsze przygotowanie, a także reagowanie na możliwe klęski żywiołowe wymaga spójnego i wielosektorowego podejścia terytorialnego. Biorąc pod uwagę fakt, że obecne plany i programy wyznaczają ramy postępowania na najbliższe lata, istnieje pilna potrzeba, by w bieżących decyzjach dotyczących planowania i inwestycji uwzględniać ryzyko związane z możliwymi skutkami zmian klimatycznych. ZZSP przyczynia się do stworzenia odpowiednich ram do promowania kompleksowych strategii ograniczania ryzyka oraz adaptacji w strefach przybrzeżnych, bazując na istniejących instrumentach i wynikach badań UE²⁰. Zielona Księga Komisji w sprawie dostosowania do zmian klimatycznych²¹ zaplanowana na rok 2007 oraz zintegrowana strategia zapobiegania klęskom żywiołowym zapowiadana na rok 2008²² przyczynią się do dalszego promowania dostosowania do możliwych powiązanych zagrożeń, między innymi ryzyka zmian klimatycznych w europejskich strefach przybrzeżnych.

Rozpoczynając realizację strategii wdrożenia zalecenia ZZSP UE²³, Komisja nadmieniła, że zintegrowanego podejścia terytorialnego wymagają szczególnie strefy przybrzeżne, jednak zasadniczo dobrego ładu administracyjnego wymagają także inne obszary, gdzie krzyżują się różne naciski i sprzeczne interesy. Coraz częściej dzieje się tak w przypadku mórz i oceanów²⁴. Niezależnie od istnienia ciągłej potrzeby ZZSP na nabrzeżach, należy dalej kłaść nacisk na wdrażanie ZZSP na granicy lądu i morza oraz w kontekście mórz w regionie. Podwaliny lepszej współpracy w kontekście mórz w regionie zostały już położone, na przykład w formie przestrzeni morskiej współpracy transgranicznej i ponadnarodowej w ramach celu „współpraca”, ujętego w polityce spójności²⁵. Przede wszystkim proponowana dyrektywa w sprawie Strategii Morskiej wprowadza jednostki planowania i zarządzania w postaci regionów i podregionów nadmorskich²⁶. Ramy prawne dla ZZSP Morza Śródziemnego opracowywane są w formie protokołu do Konwencji Barcelońskiej, której UE jest umawiającą się stroną²⁷.

Proponowana dyrektywa w sprawie Strategii Morskiej wyznacza normy środowiskowe, niezbędne z punktu widzenia ochrony środowiska morskiego i bazy zasobów morskich, które reprezentuje. Określa ona również kontrole przestrzenne i czasowe, będące częścią spektrum środków niezbędnych do realizacji ogólnego celu,

²⁰ Np. proponowana dyrektywa w sprawie oceny zagrożenia powodziowego i zarządzania nim, COM(2006) 15 z 18.1.2006; proponowana dyrektywa ramowa w sprawie ochrony gleb, COM(2006) 232 z 22.9.2006; decyzja Rady ustanawiająca Instrument Finansowy Ochrony Ludności, 2007/162/WE, Euratom z 5.3.2007; pakiety w sprawie bezpieczeństwa morskiego: http://ec.europa.eu/transport/maritime/safety/index_en.htm; badanie EUrosion: www.euroSION.org; ARMONIA stosowane mapowanie wielu czynników ryzyka na rzecz oceny wpływu: www.armoniaproject.net.

²¹ Idem. 9.

²² Roczna strategia polityczna 2008, COM(2007) 65 wersja ostateczna z 21.2.2007.

²³ COM(2000) 547 wersja ostateczna z 27.9.2000.

²⁴ Zielona Księga „W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej”, COM(2006) 275 wersja ostateczna z 7.6.2006.

²⁵ Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1083/2006, Dz.U. L210 z 31.7.2006, str. 25.

²⁶ Idem. 6, artykuł 3.

²⁷ Konwencja o Ochronie Środowiska Morskiego i Regionu Przybrzeżnego Morza Śródziemnego, Barcelona, 1976, zmieniona w roku 1995: <http://www.pap-thecoastcentre.org/>.

jakim jest dobry stan środowiska ²⁸. Innymi słowy, środki planowania przestrzennego obszarów nadmorskich będą częścią zestawu środków wymaganych do pomyślnego wdrożenia proponowanej dyrektywy. Aspekt ten jest już uwzględniany w kalkulacjach niektórych regionalnych konwencji morskich, które odegrają kluczową rolę w koordynowaniu wdrożenia dyrektywy na poziomie mórz w regionie. Komisja Helsińska Ochrony Morza Bałtyckiego, Konwencje Paryż-Oslo o ochronie Północno-Wschodniego Atlantyku i Konwencja Barcelońska o ochronie Morza Śródziemnego podjęły ostatnio ważne kroki w kierunku włączenia aspektów planowania przestrzennego obszarów nadmorskich do swoich bieżących lub planowanych działań. Będzie to zasadnicza podstawa dla dalszych prac w zakresie planowania przestrzennego obszarów nadmorskich w kontekście proponowanej dyrektywy w sprawie Strategii Morskiej.

Bazując na powyższych środkach, jak i na innych bieżących inicjatywach na poziomie Wspólnoty, regionów i krajów, przyszła polityka morska UE będzie uwzględniać, jak wskazano w Zielonej Księdze przyjętej w czerwcu 2006 r., wprowadzenie systemu planowania przestrzennego obszarów nadmorskich. Zrównoważony rozwój mórz i oceanów w Unii Europejskiej może faktycznie wymagać szerszego podejścia do planowania i zarządzania, które pozwoli pogodzić sprzeczne i konkurencyjne sposoby użytkowania zasobów i przestrzeni oceanicznej. Kluczowe aspekty to: określenie optymalnych lokalizacji do prowadzenia działalności gospodarczej przy jednoczesnym uniknięciu konfliktu pomiędzy różnymi sposobami użytkowania, maksymalnie efektywne wykorzystanie przestrzeni oraz skuteczne zarządzanie rozwojem obszarów nadmorskich oraz powiązanych rozwojem nabrzeży.

Z myślą o osiągnięciu powyższego celu, ZZSP, mające charakter kompleksowy, zorientowany na cele oraz ukierunkowany przez problemy, w kontekście kompleksowej polityki morskiej dla Unii Europejskiej, oferuje wyraźną wartość dodaną w porównaniu z niektórymi tradycyjnymi, mniej elastycznymi systemami planowania i zarządzania. Ponadto ZZSP przyczyni się do zapewnienia spójności pomiędzy aspektami polityki, planami i programami oraz do skutecznego kompletowania i wdrażania planów i programów przy interwencjach o różnej skali. Prace nad interwencjami o różnej skali, przekraczającymi granice administracyjne i sektorowe, pozostają ogromnym wyzwaniem, jednak mają zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia integracji. Ostatecznym wynikiem takich działań powinna być większa jasność, pewność i przewidywalność polityki i procesu decyzyjnego. Ułatwi to zrównoważony rozwój gospodarki morskiej oraz przyczyni się do poprawy poziomu życia społeczności mieszkających na wybrzeżach.

3.3. Zmieniający się kontekst polityk UE oraz ustawodawstwa dotyczącego stref przybrzeżnych

W komunikacie Komisji „W sprawie zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną: strategia dla Europy”²⁹ uznano fakt, że większość, jeśli nie wszystkie, aspektów polityki i instrumentów UE wywiera pewien wpływ na strefy przybrzeżne. Komisja będzie kontynuować starania, aby zapewnić spójność takich aspektów

²⁸ Idem. 6, załącznik V.

²⁹ Idem. 10.

polityki i instrumentów, co pozwoli usprawnić wdrażanie na niższych poziomach ładu administracyjnego. Od roku 2001 i wydania Białej Księgi na temat nowych form sprawowania rządów w Europie³⁰ Komisja wdrożyła szereg środków strukturalnych mających na celu poprawę otwartości, uczestnictwa, rozliczalności, skuteczności i spójności procesu decyzyjnego i wdrażania polityki UE (np. ogólnodostępne programy prac, oceny wpływu polityki, bardziej systematyczne konsultacje z zainteresowanymi stronami). Przyszła polityka morska UE – której filarem środowiskowym jest dyrektywa w sprawie Strategii Morskiej – oferuje platformę pozwalającą na dalsze umacnianie spójności i synergii licznych aspektów polityki i instrumentów UE, które wywierają wpływ na strefy przybrzeżne.

Oprócz inicjatyw o znaczeniu strategicznym w zakresie środowiska morskiego, o których mowa powyżej, od roku 2000 przygotowywane są konkretne instrumenty, dotyczące istotnych problemów strefy przybrzeżnej. Biorąc pod uwagę stałe zmniejszanie się zasobów przybrzeżnych oraz utratę naturalnych przestrzeni, instrumenty takie stanowią zasadnicze komponenty holistycznego podejścia, mającego na celu zrównoważony rozwój europejskich stref przybrzeżnych. Najistotniejszymi instrumentami są: ramowa dyrektywa wodna³¹, przyjęta w roku 2000, dyrektywy siedliskowa i ptasia³² oraz plan działania „Zatrzymanie procesu utraty różnorodności biologicznej do roku 2010 i w przyszłości”³³, oraz dyrektywa w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko³⁴ z roku 2001, mające zastosowanie do planów i programów. Co się tyczy czynników ryzyka specyficznych dla stref przybrzeżnych, zalewanie obszarów przybrzeżnych objęte jest zakresem proponowanej dyrektywy w sprawie oceny zagrożenia powodziowego i zarządzania nim³⁵; osunięcia ziemi i nieprzepuszczalność gleby, na przykład wskutek urbanizacji, objęte są zakresem proponowanej dyrektywy ustanawiającej ramy ochrony gleb³⁶. Co się tyczy problemu ograniczonej ilości zasobów wody i susz, były one już dyskutowane na forum Rady, a w konsekwencji będą przedmiotem komunikatu Komisji w roku 2007³⁷. Biorąc pod uwagę znaczenie turystyki w strefach przybrzeżnych, należy również podkreślić inicjatywy Komisji zmierzające do poprawy równowagi turystyki europejskiej³⁸.

3.4. Kierunki dalszego promowania ZZSP w Europie

W oparciu o powyższe wnioski, Komisja uważa, że potrzebne są następujące dalsze starania w zakresie wsparcia ZZSP na szczeblu UE:

- zachęca się przybrzeżne państwa członkowskie do wdrażania strategii krajowych w zakresie ZZSP lub opracowywania nowych, tam, gdzie nie wdrożono jeszcze

³⁰ COM(2001) 428 wersja ostateczna z 25.7.2001; http://ec.europa.eu/governance/governance/index_en.htm.

³¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, Dz.U. L327 z 22.12.2000.

³² Dyrektywa Rady 92/43/EWG, Dz.U. L 206 z 22.7.1992 oraz dyrektywa Rady 79/409/EWG, Dz.U. 103 z 25.4.1979.

³³ COM(2006) 216 wersja ostateczna z 22.5.2006.

³⁴ Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.U. L 197 z 21.7.2001.

³⁵ COM(2006) 15 wersja ostateczna z 18.1.2006.

³⁶ COM(2006) 232 wersja ostateczna z 22.9.2006.

³⁷ Program prac legislacyjnych i program prac Komisji na rok 2007, COM(2006) 629 wersja ostateczna z 24.10.2006.

³⁸ http://ec.europa.eu/enterprise/services/tourism/tourism_sustainability_group.htm.

zalecenia ZZSP UE, mających na celu zrównoważony rozwój środowiskowy, społeczny, ekonomiczny i kulturalny, przy współpracy z zainteresowanymi stronami;

- w celu uzyskania bardziej spójnego zrozumienia i wdrożenia ZZSP we wszystkich państwach członkowskich należy opracować wytyczne wyjaśniające zasady należytego planowania strefy przybrzeżnej i zarządzania nią oraz sposoby zapewnienia ich działania.
- ponieważ proponowana dyrektywa w sprawie Strategii Morskiej i powiązane prace w ramach regionalnych konwencji morskich mają kluczowe znaczenie dla opracowania holistycznego podejścia do zrównoważonego rozwoju oceanów i mórz w UE, zasadnicze znaczenie ma opracowanie strategii ZZSP w bliskiej koordynacji i współpracy z tymi instrumentami. Tym sposobem ZZSP stanie się także istotnym komponentem przyszłej polityki morskiej Unii Europejskiej.
- podczas gdy dalsze wsparcie wdrażania ZZSP na nabrzeżach jest niezbędne, większy nacisk należy położyć na współpracę na poziomie mórz w regionie, w tym na spójność planów, programów i zarządzania w zakresie lądowych i morskich części stref przybrzeżnych. Proponowana dyrektywa w sprawie Strategii Morskiej oraz powiązane prace w ramach regionalnych konwencji morskich zapewnią w tym względzie ważne instrumenty rozwojowe;
- biorąc pod uwagę dużą podatność stref przybrzeżnych na zagrożenia i możliwe skutki związane ze zmianami klimatycznymi, należy opracować i wdrożyć strategie dostosowania do tego rodzaju ryzyka, przy zapewnieniu pełnej spójności ze strategiami i instrumentami ZZSP, dotyczącymi konkretnych zagrożeń naturalnych lub technologicznych;
- potrzebna jest intensyfikacja wysiłków w zakresie analiz porównawczych oraz komunikowania i promowania dobrych praktyk odnośnie do ZZSP, także pomiędzy regionami przybrzeżnymi. Należy również promować gromadzenie odpowiednich danych oraz skuteczne przekazywanie informacji oraz ich wykorzystywanie w polityce i procesie decyzyjnym. Należy kontynuować rozwój powszechnych wskaźników i ram oceny skuteczności i efektywności ZZSP.

Zintegrowane podejście do kształtowania polityki w przypadku przyszłej polityki morskiej UE oraz jej filaru środowiskowego – Strategii Morskiej UE – pozwala nam podejmować istotne kroki w kierunku wdrożenia powyższego programu.

Co się tyczy bezpośredniego wsparcia dla dalszego wdrażania ZZSP, w roku 2007 głównym źródłem wsparcia będzie europejska polityka spójności, głównie za pośrednictwem celu „współpraca” oraz inicjatywy „Regiony na rzecz zmian gospodarczych”³⁹, uwzględniającej w swoich tematach zarządzanie strefą przybrzeżną. Co więcej, Europejski Fundusz Rybacki⁴⁰ obejmuje oś poświęconą zintegrowanemu i zrównoważonemu rozwojowi obszarów zależnych od

³⁹ Regiony na rzecz zmian gospodarczych, COM(2006) 675 i SEC(2006) 1432 z 8.11.2006.

⁴⁰ Europejski Fundusz Rybacki, rozporządzenie Rady (WE) nr 1198/2006, L223 z 15.8.2006, str. 1.
http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/structural_measures/arrangements_2007_2013_en.htm.

rybołówstwa. Wspierane przez UE działanie koordynacyjne ENCORA⁴¹, zainicjowane w roku 2006 będzie miało na celu uporządkowanie rozdrobnionego podejścia do badań i kształcenia w dziedzinie strefy przybrzeżnej w Europie⁴².

4. WNIOSKI

Ocena zalecenia ZZSP UE pokazuje, że zalecenie ZZSP UE wywarło pozytywny wpływ jako czynnik stymulujący postęp w kierunku poprawy integracji planowania i zarządzania w zakresie stref przybrzeżnych w Europie. Przyszła polityka morska UE oraz jej filar poświęcony środowisku, tj. Strategia Morska UE dostarczy nowych bodźców polityce ZZSP oraz przyczyni się do dalszego doskonalenia jej wdrażania w kolejnych latach.

Od momentu wydania zalecenia ZZSP UE zaproponowano i przyjęto wiele szczegółowych instrumentów nakierowanych na rozwiązywanie stałych problemów w zakresie degradacji środowiska w strefach przybrzeżnych. Komisja będzie nadal zapewniać spójność i synergę licznych polityk i instrumentów UE, mających wpływ na strefy przybrzeżne.

Przy wdrażaniu ZZSP można korzystać z dostępnego wsparcia, oferowanego szczególnie za pośrednictwem polityki spójności, Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz w ramach programu ramowego w dziedzinie badań naukowych.

W tym kontekście bieżące zalecenie ZZSP UE utrzymuje swój aktualny charakter jako element wsparcia wdrażania strategii krajowych oraz promowania ZZSP wzdłuż europejskiego wybrzeża.

⁴¹ ENCORA <http://www.encora.eu/>.

⁴² Przyjęcie instrumentu finansowego na rzecz środowiska „LIFE+” jest w toku (Wniosek Komisji COM(2004) 621 z 29.9.2004).