



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 12.3.2013
SWD(2013) 64 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszące dokumentowi:

**WNIOSEK DOTYCZĄCY DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I
RADY**

**ustanawiającej ramy planowania przestrzennego obszarów morskich oraz
zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną**

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

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszące dokumentowi:

WNIOSEK DOTYCZĄCY DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

ustanawiającej ramy planowania przestrzennego obszarów morskich oraz zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną

1. WPROWADZENIE

Celem niniejszej oceny skutków jest ocena działania UE na rzecz zintegrowanego zarządzania wybrzeżami, morzami i oceanami odchodzącego od sektorowego podejścia na rzecz zintegrowanego i spójnego procesu decyzyjnego. Proponowane działanie nie ma zastosowania do poszczególnych sektorów, ale odnosi się do wszystkich obszarów polityki wymienionych w Traktacie dotyczących działalności człowieka w regionach morskich i w strefie przybrzeżnej oraz ochrony środowiska morskiego i wybrzeża.

Europa przechodzi kryzys finansowy, który wymaga skoncentrowania się na zagadnieniu efektywnego wykorzystania zasobów oraz inicjatyw sprzyjających wzrostowi. Zakres działalności człowieka na wybrzeżach i morzach europejskich rośnie i dysponuje ona znaczącym potencjałem wzrostu. Jednakże w coraz większym stopniu napotyka ograniczenia z powodu rywalizacji o przestrzeń lub zagrożeń o charakterze środowiskowym. Należy zatem jak najszybciej wdrożyć inicjatywę polityczną na rzecz zapewnienia skoordynowanego i skutecznego zarządzania wykorzystaniem regionów morskich i strefy przybrzeżnej.

Planowanie przestrzenne obszarów morskich (*Maritime Spatial Planning*, MSP) zidentyfikowano jako narzędzie przyczyniające się do integracji działalności człowieka na morzu w niebieskiej księdze UE z 2007 r. „Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej”. Podobnie, zintegrowane zarządzanie strefą przybrzeżną (ICZM) poprzez zalecenie 2002/413/WE i Protokół o zintegrowanym zarządzaniu strefą przybrzeżną do konwencji barcelońskiej zostało ustanowione jako proces wspomagający wdrażanie polityki UE.

Komisja proponuje obecnie rozwijanie tych dwóch instrumentów. Planowanie przestrzenne obszarów morskich oraz zintegrowane zarządzanie strefą przybrzeżną łączą się w ramach swego zasięgu geograficznego (obszar przejściowy z lądu na morze) i pod względem ogólnego celu (zarządzania wykorzystywaniem przez człowieka odpowiednio w ramach swoich obszarów zastosowania). Ocenę skutków przyszłych działań przeprowadzono w celu zapewnienia jak największej skuteczności i wartości dodanej wybranego wariantu.

2. OKREŚLENIE PROBLEMU I CELE

Zidentyfikowany nadrzędny problem dotyczy konkurencji o przestrzeń morską i przybrzeżną oraz wyczerpywania się zasobów. Można w tym zakresie wyróżnić sześć kluczowych problemów:

- **1) Konkurencyjne roszczenia w odniesieniu do przestrzeni:** Rosnący popyt na ograniczoną przestrzeń w regionach morskich wywołuje konflikty między użytkownikami morza. Tradycyjne formy działalności, takie jak rybołówstwo,

żegluga, pogłębianie dna i wydobycie ropy naftowej, rozszerzają swój zakres, natomiast nowe formy wykorzystania, w tym turystyka, wydobycie minerałów, a od niedawna produkcja energii wiatrowej i przybrzeżne akwakultury morskie, wymagają własnego miejsca.

- **2) Nieefektywne wykorzystanie przestrzeni morskiej:** Brak koordynacji międzysektorowej w zakresie przyznawania przestrzeni morskiej na potrzeby poszczególnych form wykorzystania doprowadził do rozproszenia działań i zajmowania większych obszarów niż jest to konieczne. Prowadzi to również do wzrostu kosztów.
- **3) Nieefektywne wykorzystanie przestrzeni morskiej:** Wpływ działalności człowieka na obszary przybrzeżne rośnie. Powierzchnia terenów zabudowanych w regionach przybrzeżnych UE zwiększyła się o ponad 20 % w ciągu minionych dwudziestu lat. Luki w prawodawstwie UE, np. w odniesieniu do erozji obszarów przybrzeżnych, hamują trwale i spójne zarządzanie tą zabudową.
- **4) Niepełne wykorzystanie potencjału gospodarczego:** Brak spójnych i przejrzystych procesów zarządzania wykorzystania przez człowieka prowadzi do niepotrzebnych kosztów. Niepewność i nieprzewidywalność dotyczące odpowiedniego dostępu do przestrzeni morskiej powodują wytworzenie niewystarczającego klimatu biznesowego dla inwestorów. Konsultacje potwierdziły, że sektor potrzebuje przejrzystości, stabilności i przewidywalności.
- **5) Niedostateczne dostosowanie do zagrożeń związanych ze zmianą klimatu:** Zagrożenia związane ze zmianą klimatu są w europejskich obszarach przybrzeżnych znaczne, ale brak jest spójnych ram umożliwiających włączenie zarówno środków łagodzenia jej skutków, jak i środków dostosowawczych, do ogólnego planowania wykorzystania morza i strefy przybrzeżnej. Większość nadbrzeżnych państw członkowskich UE nie posiada planu dostosowania się do zmiany klimatu lub strategii odnoszącej się do ich stref przybrzeżnych.
- **6) Degradacja środowiska morskiego i przybrzeżnego:** Intensywne i szersze wykorzystanie obszarów przybrzeżnych i morskich oraz bliskie interakcje pomiędzy działalnością lądową i morską doprowadziły do zwiększenia presji wywieranych na środowisko oraz wyczerpywania się zasobów. Istnieją przepisy prawne w zakresie ochrony środowiska, lecz brakuje koordynacji międzysektorowej i ponadgranicznej.

Przyczyny problemu dotyczą: 1) braku spójnego i zrównoważonego planowania wykorzystania morza, w tym braku wymiany danych; 2) niewystarczającej spójności lub niedostatecznego powiązania między różnymi obszarami polityki UE i programami mającymi wpływ na morza i wybrzeża; 3) braku spójnej i zrównoważonej współpracy transgranicznej w regionach morskich oraz 4) niewystarczającego zaangażowania zainteresowanych stron.

Ogólnym celem działania UE jest zapewnienie trwałego rozwoju stref przybrzeżnych i obszarów morskich UE zgodnie z podejściem ekosystemowym. Ma ono również na celu wspieranie realizacji różnych innych celów Traktatu UE, prawodawstwa i polityki unijnej, w tym strategii „Europa 2020” oraz polityki w odniesieniu do środowiska naturalnego, energii, rybołówstwa, transportu morskiego, a także polityki spójności. Wszelkie działania UE w tym kontekście powinno się ograniczać do określenia narzędzi do osiągnięcia wyżej wymienionych celów polityki. W związku z tym **cele operacyjne** są natury proceduralnej: rozwój i wdrażanie procesów służących do spójnego zarządzania i planowania wykorzystania przestrzeni morskiej (definiowanego jako MSP) oraz do koordynacji instrumentów polityki zarządzania strefą przybrzeżną we wszystkich nadbrzeżnych państwach członkowskich

(definiowanej jako ICZM), dostarczenie i dalszy rozwój wspólnych zasad i podejścia do MSP oraz procesów ICZM, a także opracowanie i wdrożenie odpowiedniej współpracy transgranicznej.

3. ANALIZA POD KĄTEM ZGODNOŚCI Z ZASADĄ POMOCNICZOŚCI I WARTOŚĆ DODANA W SKALI UE

Planowanie przestrzenne obszarów morskich oraz zintegrowane zarządzanie strefą przybrzeżną zostały włączone do zintegrowanej polityki morskiej Unii Europejskiej (IMP). Celem zintegrowanej polityki morskiej jest zapewnienie większej spójności polityk sektorowych TFUE oraz osiągnięcie wielu równoległych celów gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Podjęte do tej pory inicjatywy w ramach zintegrowanej polityki morskiej, takie jak rozporządzenie Rady nr 1255/2011, zostały przyjęte w oparciu o rozległe podstawy prawne, reprezentujące te polityki sektorowe, które mają wpływ na morza, wybrzeża i oceany.

To samo uzasadnienie stosuje się do działań legislacyjnych dotyczących MSP. Odnośne polityki sektorowe obejmują rybołówstwo, energię, transport, spójność terytorialną oraz środowisko.

- Zalecenie UE z 2002 r. w sprawie zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną zostało oparte na art. 192 ust. 1 TFUE. Jednakże ICZM (podobnie jak MSP) jest częścią polityki międzysektorowej (IMP), której celem jest zapewnienie spójności między różnymi obszarami polityki Traktatu.

W związku z tym przyszłe działania w dziedzinie MSP oraz ICZM powinny opierać się na szerszej podstawie prawnej w celu zapewnienia, iż ich zakres obejmuje pełne spektrum polityk UE mających znaczenie dla zarządzania morzami i wybrzeżami.

Na szczeblu państw członkowskich należy podjąć szczegółowe planowanie zgodnie z odpowiednimi strukturami administracyjnymi i konstytucyjnymi. Nie przewiduje się podejmowania przez UE praktycznych procesów planowania. Działanie UE jest jednak istotne w zakresie, w jakim wykorzystanie strefy przybrzeżnej i morskiej oraz ekosystemów przekracza granice państwowe i przyniosłoby wartość dodaną, zapewniając spójność działań dotyczących tej kwestii. W szczególności, pozwoliłoby to uniknąć rozbieżnych podejść i różnych poziomów osiągania postępów. Odpowiedzi uzyskane w ramach konsultacji publicznych uznawały wartość dodaną działań na szczeblu UE.

Cele przyszłych działań w dziedzinie MSP oraz ICZM są zasadniczo podobne. W obu przewidziane jest przyjęcie zintegrowanego podejścia do zarządzania oceanami poprzez wzmocnienie zarządzania morzem i strefą przybrzeżną. Mają one również inne wspólne elementy, takie jak potrzeby w zakresie danych. W związku z tym możliwe jest osiągnięcie znacznych synergii dzięki wspólnej inicjatywie ustawodawczej. Odrębne inicjatywy zwiększyłyby ryzyko niespójności, nieporozumień oraz ostatecznie wyższych kosztów wdrożenia.

4. WARIANTY

W ocenie skutków określono i omówiono kilka (pod)wariantów oraz możliwych kombinacji, jak również scenariusz podstawowy. Omówiono następujące trzy warianty: 1) wytyczne i opracowanie najlepszych praktyk, 2) środki niewiążące prawnie i 3) środki wiążące prawnie, w tym dyrektywa typu ramowego, dyrektywa i rozporządzenie. Bardziej szczegółowe wyjaśnienie możliwości zob. *ocena skutków, pkt 5 „Warianty strategii”*.

5. ANALIZA SKUTKÓW

Badania wspierające ocenę skutków wykazały, że wszystkie zidentyfikowane warianty strategii będą wywoływać podobne skutki, podczas gdy ich skuteczność zależy od terminowości, wielkości lub skali. Ograniczono się do analizy ilościowej wpływu ze względu na charakter tematu (zarządzanie) oraz brak dostępnych danych w odniesieniu do niektórych aspektów.

5.1. Skuteczność

Skuteczność realizacji celów operacyjnych wariantów od 1 do 3 zasadniczo się zwiększa, w szczególności:

- Nie oczekuje się wysokiej skuteczności działania w postaci dostarczenia wytycznych i opracowania najlepszych praktyk (wariant 1), ponieważ służyłyby one głównie wspieraniu działań podmiotów, które już są do nich zobowiązane. Nie zrekompensowałyby ono jednak braku mechanizmów prawnych lub instytucjonalnych.
- Spodziewanym efektem pobudzania wdrażania MSP/ICZM za pomocą środków niewiążących (wariant 2) jest wzmocnienie statusu MSP na poziomie UE, ale jest mało prawdopodobne, aby zapewniły one wystarczający poziom priorytetowości jego wdrażania. Może to również prowadzić do wybiórczego podejścia wśród państw członkowskich. W odniesieniu do zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną, ze względu na swój niewiążący charakter zalecenie nie doprowadzi do podniesienia poziomu i jakości realizacji. Zostało to potwierdzone w trakcie konsultacji społecznych.
- Określenie wiążących ram wdrażania MSP/ICZM (wariant 3) byłoby najbardziej skutecznym sposobem osiągnięcia celów operacyjnych. Istnieją jednak pewne różnice między charakterem i poziomem szczegółowości prawnie wiążącego instrumentu, co zostało poddane ocenie w postaci trzech podwariantów: dyrektywy ramowej, dyrektywy i rozporządzenia.

Szczegółowa dyrektywa lub rozporządzenie byłyby bardziej nakazowe niż dyrektywa typu ramowego, zmniejszyłyby elastyczność państw członkowskich i ograniczyły możliwości wykorzystania już istniejących procesów, co doprowadziłoby do wzrostu kosztów administracyjnych. Natomiast dyrektywa typu ramowego, ustalająca zobowiązania ogólne i dostarczająca wskazówek do szczegółowego wdrożenia przez państwa członkowskie, zapewniłaby przewidywalność, stabilność i przejrzystość. Ponadto byłaby adekwatna czasowo wobec obecnych tendencji rozwoju nowych form działalności. Dzięki niej państwa członkowskie uzyskałyby możliwość uwzględnienia tej inicjatywy przy opracowywaniu strategii krajowych. Wreszcie chroni ona proporcjonalność i pomocniczość, nie zakłócając procesów planowania i samych procedur państw członkowskich.

Ponadto przekrojowa możliwość poprawy dostępności danych i informacji zwiększy skuteczność wszystkich przeanalizowanych powyżej wariantów. Działania uzupełniające, które opierają się na istniejących systemach informacyjnych (w szczególności „Wiedza o morzu 2020”), odniosą się na tym etapie do potrzeb, przynajmniej na poziomie UE.

5.2. Skutki

W ocenie skutków wskazano szereg **efektów gospodarczych** uzyskanych w wyniku realizacji MSP oraz ICZM, w szczególności:

- zmniejszenie kosztów transakcyjnych dla przedsiębiorstw sektora morskiego poprzez zapewnienie szybszego, uproszczonego procesu decyzyjnego i większej przejrzystości;
- zwiększenie pewności i przewidywalności dla inwestycji prywatnych, w tym poprawa pewności pozyskiwania środków finansowych dla inwestycji morskich;
- lepsze wykorzystanie przestrzeni morskiej oraz najlepszy z możliwych sposobów współistnienia różnych rodzajów działalności w strefach przybrzeżnych i wodach morskich;
- poprawa atrakcyjności regionów przybrzeżnych dzięki poprawie stanu środowiska naturalnego i walorom rekreacyjnym;
- obniżenie kosztów koordynacji dla organów publicznych poprzez wzrost skuteczności i przejrzystości;
- innowacje i badania naukowe: potrzeby MSP oraz ICZM w zakresie danych mogą przyczynić się do lepszego gromadzenia danych, analizy zarządzania, jak również tworzenia bazy naukowej na temat wzajemnego oddziaływania i komplementarności środowiska morskiego oraz sposobów jego wykorzystania;
- zaawansowane i zintegrowane dane i informacje.

Oddziaływanie na środowisko:

- zmniejszenie presji na środowisko, w szczególności poprzez lepsze wykorzystanie przestrzeni morskiej i przybrzeżnej i lepsze zarządzanie działalnością człowieka;
- poprawa ochrony różnorodności biologicznej i jakości środowiska naturalnego poprzez zmniejszenie rozdrobnienia obszarów przyrodniczych oraz wykorzystanie zasobów odnawialnych i nieodnawialnych w harmonii z ekosystemem;
- wzmocnienie odporności na zagrożenia związane ze zmianą klimatu lub łagodzenie jej skutków.

Skutki społeczne:

- zwiększone zaangażowanie ludności i zainteresowanych stron oraz poprawa klimatu współpracy politycznej;
- wzrost użyteczności i wzbogacenie dziedzictwa kulturowego poprzez włączenie krajobrazu przybrzeżnego i środowiska miejskiego portów w procesy MSP lub ICZM;
- zwiększenie wzrostu gospodarczego i przyrost miejsc pracy poprzez rozwój (w szczególności nowych) sektorów morskich i przyczynienie się do zwiększenia poziomu zatrudnienia w gospodarce morskiej;
- poprawa w dziedzinie bezpieczeństwa morskiego;
- poprawa klimatu współpracy politycznej.
- **Koszty pełnego wdrożenia** ICZM w UE szacuje się na 200 mln EUR kosztów rozruchu i 20 mln EUR rocznych kosztów operacyjnych. Wysokość kosztów rozruchu jest niepewna, ponieważ zależy ona od warunków krajowych i regionalnych w państwach członkowskich. Ustalanie wysokości kosztów wdrażania MSP jest trudne ze względu na brak ogólnoeuropejskich danych. Niezależnie od różnic w kosztach całkowitych, ogólny stosunek korzyści do kosztów jest dodatni.

Przyjęcie obowiązkowego podejścia prawdopodobnie doprowadzi do wzrostu kosztów wdrożenia w perspektywie krótkoterminowej. Jest jednocześnie jednak jedynym rozwiązaniem, które gwarantuje wdrażanie – a zatem osiągnięcie opisanych wyżej korzyści gospodarczych.

6. PORÓWNANIE WARIANTÓW I WNIOSKI

Przeładową tablicę zestawiającą skuteczność możliwych rozwiązań służących wyeliminowaniu problemów oraz zakres ich uwzględnienia przez różne warianty strategiczne dołączono do *oceny skutków jako załącznik 1*.

Porównanie zidentyfikowanych wariantów wykazało, że optymalnym działaniem prowadzącym do wypełnienia tych celów byłby wariant 3, podwariant 1, tj. dyrektywa ramowa UE w sprawie planowania przestrzennego obszarów morskich oraz zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną z ograniczonym zestawem zobowiązań, uwzględniającym proces tworzenia najlepszych praktyk.

Podejścia oparte na zasadzie dobrowolności, w tym wytyczne lub zalecenia, nie przyniosłyby pożądanego rezultatu. Bardziej normatywny (harmonizacja) wariant wdrażany za pośrednictwem szczegółowej dyrektywy lub rozporządzenia byłby nieproporcjonalny, niezgodny z zasadą pomocniczości i doprowadziłby do zwiększenia kosztów.

Ostatecznie, zdecydowane lecz proporcjonalne działania na poziomie UE w czasach kryzysu finansowego mogą w istotny sposób przyczynić się do wykorzystywania potencjału gospodarczego przybrzeżnej gospodarki morskiej.