



KOMISJA
EUROPEJSKA

WYSOKI PRZEDSTAWICIEL UNII
DO SPRAW ZAGRANICZNYCH I
POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA

Bruksela, dnia 10.11.2016 r.
SWD(2016) 352 final

WSPÓLNY DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB

Streszczenie wyników konsultacji w sprawie międzynarodowego zarządzania oceanami

Towarzyszący dokumentowi:

**WSPÓLNY KOMUNIKAT DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Międzynarodowe zarządzanie oceanami - program działań na rzecz przyszłości oceanów

{JOIN(2016) 49 final}

Wprowadzenie

Wezwanie do działania w zakresie zarządzania oceanami nabrało międzynarodowego rozmachu, w szczególności w programie działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030. Międzynarodowe zarządzanie oceanami odnosi się do trzech obszarów polityki UE: zrównoważonego rozwoju, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz roli UE jako podmiotu na arenie światowej. Dla Europy gospodarka morska i międzynarodowa konkurencyjność mają w tym kontekście równie istotne znaczenie, co coraz bardziej niepokojący stan oceanów świata oraz wpływ działalności człowieka na oceany. W obu przypadkach skuteczne zarządzanie musi być prowadzone na poziomie globalnym, poprzez bardziej zdecydowane wspólne działanie UE i jej państw członkowskich.

Karmenu Vella, komisarz do spraw środowiska, gospodarki morskiej i rybołówstwa, uznał tę kwestię za priorytetową, zgodnie ze swoim mandatem nadanym przez przewodniczącego Jeana-Claude'a Junckera („zaangażowanie się w kształtowanie międzynarodowego zarządzania oceanami w ramach ONZ, na innych wielostronnych forach oraz dwustronnie z głównymi globalnymi partnerami”).

Proces konsultacji opisany poniżej został rozpoczęty w celu przygotowania inicjatywy w zakresie międzynarodowego zarządzania oceanami, zapoczątkowując proces rozwiązywania wyżej opisanych problemów. Proces ten składał się z formalnych konsultacji oraz „rekonesansu”, z osobistym udziałem komisarza, tak aby możliwa była wymiana poglądów w tej sprawie z zainteresowanymi stronami.

1. KONSULTACJE

W dniu 4 czerwca 2015 r. Komisja rozpoczęła konsultacje społeczne w sprawie międzynarodowego zarządzania oceanami. Zostały one skierowane do wszystkich prywatnych i publicznych zainteresowanych stron oraz międzynarodowych organizacji rządowych i pozarządowych, a ich celem było zebranie opinii na temat tego, w jaki sposób UE może przyczynić się do poprawy międzynarodowego zarządzania oceanami i morzami. Konsultacje zakończono w dniu 15 października 2015 r. Tekst sprawozdania z konsultacji znajduje się w załączeniu.

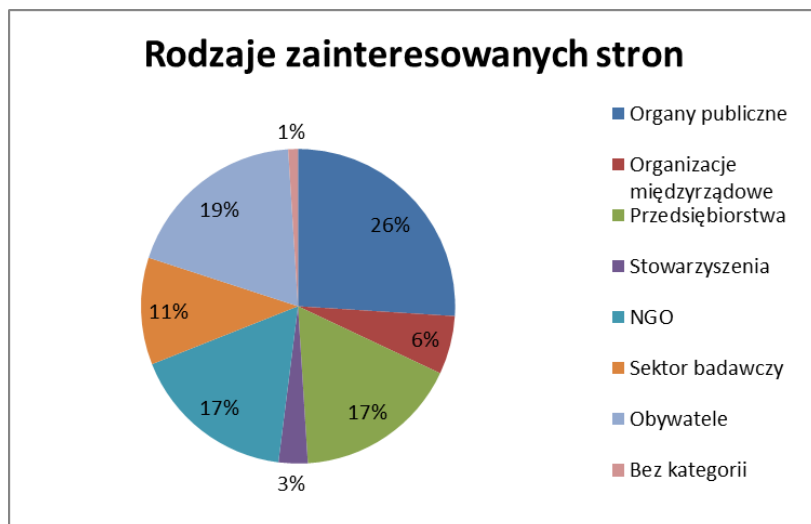
Celem konsultacji z zainteresowanymi stronami było zasięgnięcie opinii wszystkich zainteresowanych podmiotów na temat skuteczności obecnych ram zarządzania oceanami, ewentualnych braków w tym zakresie oraz sposobów poprawy na szczeblu międzynarodowym i regionalnym.

Łącznie wpłynęły 154 opinie. Wśród respondentów znalazły się rządy, organy publiczne, przedstawiciele biznesu, stowarzyszenia, organizacje pozarządowe, pracownicy naukowcy i obywatele.

Oprócz konsultacji komisarz Vella odbył „rekonesans” w celu zebrania opinii zainteresowanych stron i międzynarodowych partnerów na najwyższym politycznym szczeblu oraz w celu omówienia możliwych sposobów osiągania postępów.

2. PROFIL RESPONDENTÓW

Jak przedstawiono poniżej, największymi grupami respondentów były organy publiczne (26 %), obywatele (19 %), organizacje pozarządowe (17 %) i przedsiębiorstwa (17 %).



Rysunek 1: Odpowiedzi według rodzajów zainteresowanych stron (%)

Opinie wpłynęły od przedstawicieli 13 państw członkowskich, Islandii, Norwegii, Stanów Zjednoczonych, Korei i organizacji międzynarodowych, w tym UN DOALOS, UNESCO i UNEP. Około 15 % opinii pochodziło od zainteresowanych stron, które można uznać za międzynarodowe lub z państw pozaeuropejskich.

3. REKONESANS

Komisarz Karmenu Vella wziął udział w 27 wydarzeniach z partnerami i zainteresowanymi stronami, w trakcie których omawiano kwestie międzynarodowego zarządzania oceanami¹, natomiast szereg regularnych spotkań na poziomie służbowym z zainteresowanymi stronami z sektora morskiego i państwami członkowskimi wykorzystano do dalszego analizowania tematów poruszonych w odpowiedziach udzielonych przez nich w ramach konsultacji.

W szczególności szczegółowe dyskusje na temat międzynarodowego zarządzania oceanami odbyły się na początku konsultacji² i podczas Europejskiego Dnia Morza w 2016 r.³.

4. PODSUMOWANIE ODPOWIEDZI I OPINII

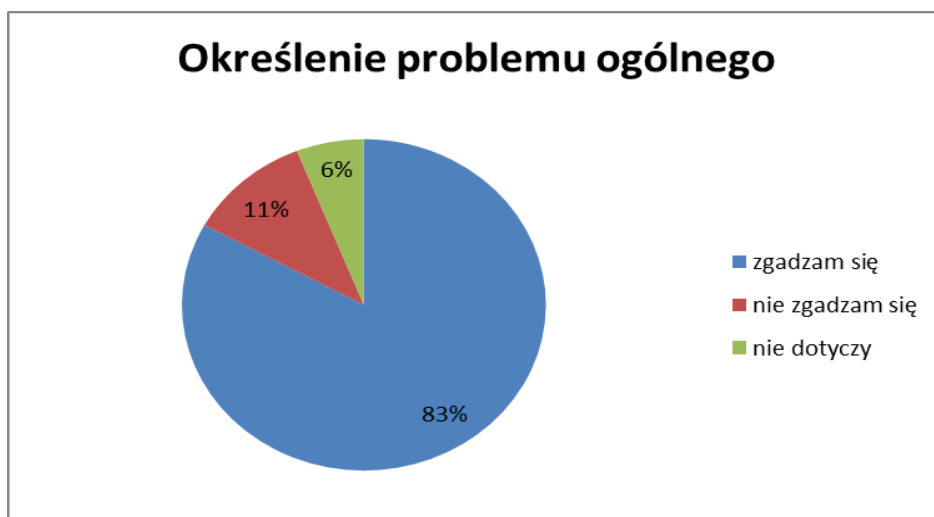
¹ http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/consultations/ocean-governance/doc/ocean-governance-summary_en.pdf

² [Światowy szczyt oceanów](#) (3–5 czerwca 2015 r.);
Ogłoszenie o konsultacjach społecznych w sprawie zarządzania oceanami i o rekonesansie (Lizbona, 4 czerwca 2015 r.);
https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/vella/announcements/announcement-ocean-governance-public-consultation-and-listening-tour-world-ocean-summit-lisbon-4_en

³ Sesja tematyczna II: Poprawa zarządzania oceanami;
<https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/maritimeday/en/programme-items/thematic-session-ii-improving-ocean-governance>
Sprawozdanie z konferencji: <https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/maritimeday/sites/mare-emd/files/2016-emd-conference-report.pdf>

4.1. Ramy zarządzania oceanami

Prawie wszyscy uczestnicy konsultacji uważają, że obecne ramy zarządzania oceanami nie są na tyle skuteczne, aby zapewnić zrównoważone zarządzanie oceanami. Twierdzą oni, że nie wynika to z samych ram, ale z nieskutecznego wdrażania przepisów i niedostatecznej koordynacji.



Rysunek 2: Odpowiedzi na pytanie dotyczące określenia problemu ogólnego – nieskuteczność obecnych ram międzynarodowego zarządzania oceanami

Konieczność skuteczniejszego wdrażania przepisów i lepszej koordynacji

Istnieje powszechna zgoda, że system jest rozdrobniony, a istniejące instrumenty nie są jednolicie wdrażane lub egzekwowane. Skuteczniejsze wdrażanie przepisów i lepsza koordynacja mają zasadnicze znaczenie dla poprawy zarządzania oceanami.



Rysunek 3: Odpowiedzi na pytanie dotyczące problemów szczegółowych wymienionych w konsultacjach:

- (1) braki w istniejących ramach międzynarodowego zarządzania oceanami;
- (2) nieskuteczne wdrażanie przepisów i niedostateczna koordynacja; oraz
- (3) brak wiedzy na temat oceanów.



Rysunek 4: Ranking problemów szczegółowych (%)
(tylko z udziałem respondentów, którzy przedstawili ranking)

Wielu respondentów odnosi się do instrumentów, które zostały podpisane, lecz nie zostały ratyfikowane lub nie zostały skutecznie wdrożone. Najczęściej przywoływanymi formami działań koniecznych do rozwiązania problemu niedociągnięć we wdrażaniu przepisów są: *promowanie dobrego stosowania istniejących umów na forach morskich, mechanizmy stosowania sankcji oraz budowanie zdolności*.

Wiele podmiotów wskazuje na rozdrobnienie ram zarządzania oceanami spowodowane np. dominacją sektorowych „konglomeratów”. Rosnąca konkurencja o przestrzeń morską oznacza, że obecne podejście jest niewystarczające i konieczne jest zwiększenie współpracy, w tym w odniesieniu do ochrony różnorodności biologicznej mórz.

Wszyscy respondenci wzywają do lepszej koordynacji na poziomie globalnym i regionalnym. Poprawa koordynacji powinna mieć charakter zarówno „poziomy” (tj. między agencjami i programami ONZ oraz między organizacjami regionalnymi), jak i „pionowy” (tj. między poziomami światowym, regionalnym i krajowym).

Będąca w mniejszości grupa respondentów opowiada się za utworzeniem nadrzędnego organu pełniącego rolę koordynatora. Według większości respondentów lepszą koordynację można osiągnąć poprzez lepsze wykorzystanie istniejących struktur. Każdy organ koordynujący powinien zapewniać ściślejszą współpracę między organizacjami zaangażowanymi w sprawy morskie, ograniczając tym samym potencjalne konflikty i powielanie zadań.

Szereg respondentów wzywa do większej przejrzystości w procesie decyzyjnym i do większego udziału zainteresowanych stron w nowej strukturze zarządzania, co ma również kluczowe znaczenie dla poprawy jej funkcjonowania.

Wyeliminowanie luk prawnych

Wiele podmiotów wskazuje na luki w ramach prawnych mających zastosowanie do obszarów znajdujących się poza jurysdykcją krajową (ABNJ) oraz w ramach regulacyjnych mających zastosowanie do nowych sektorów działalności.

Różnorodność biologiczna na obszarach znajdujących się poza jurysdykcją krajową (BBNJ)

Istnieje powszechna zgoda co do potrzeby przyjęcia międzynarodowego instrumentu prawnego, na mocy UNCLOS, w sprawie zachowania i zrównoważonego wykorzystania różnorodności biologicznej mórz na obszarach znajdujących się poza jurysdykcją krajową. Niektórzy respondenci wskazują na ewentualne utworzenie międzynarodowego mechanizmu ustanawiania chronionych obszarów morskich na pełnym morzu, warunki przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko na morzu pełnym i status prawny morskich zasobów genetycznych.

Uznaje się również, że stworzenie w przyszłości takiego instrumentu będzie dobrą okazją do wzmocnienia koordynacji i współpracy między organizacjami międzynarodowymi i regionalnymi oraz w ramach różnych sektorów.

Nowe sektory

Wielu respondentów podkreśla luki prawne dotyczące nowych sektorów, takich jak energia morska ze źródeł odnawialnych, wydobywanie węglowodorów ze złóż głębokowodnych i wydobywanie z dna morskiego. Wiąże się to z koniecznością zagwarantowania, aby takie sektory działalności były odpowiednio uregulowane i zarządzane, m.in. poprzez promowanie najlepszych praktyk. Określenie przejrzystych przepisów daje także przedsiębiorstwom pewność prawną i zabezpiecza nowe inwestycje.

Zasady i nowe ustalenia, które powinny przyświecać przyszłym działaniom

Respondenci wzywają do tego, aby działaniom w przyszłości przyświecały podejście ekosystemowe, zasada ostrożności, zasada „zanieczyszczający płaci” oraz, w szerszym znaczeniu, podejście międzysektorowe. Podkreślają także istotne znaczenie ocen oddziaływania na środowisko.

Wielu wskazuje na program działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030, a w szczególności, na cel zrównoważonego rozwoju 14 („chronienie i zrównoważone wykorzystanie oceanów, mórz i zasobów morskich”), którego realizacja jest niezbędna dla lepszego zarządzania oceanami.

Ramy regionalnego zarządzania oceanami

Wielu respondentów uważa, że międzynarodowe zarządzanie oceanami nie może ograniczać się do ram globalnych. Wyrażają żal, że w dokumencie z konsultacji nie wspomina się o ramach regionalnych.

Zalecają lepszą współpracę między organizacjami międzynarodowymi i regionalnymi. Wielu podkreśla istotne znaczenie podejścia regionalnego dla państw dzielących dany basen morski.

Wszyscy uznają znaczenie regionalnych konwencji morskich i regionalnych organizacji ds. zarządzania rybołówstwem (RFMO), które wspólnie odgrywają kluczową rolę w zakresie ochrony środowiska morskiego i zrównoważonego zarządzania zasobami rybnymi oraz które stają w obliczu wyzwań, takich jak zanieczyszczenie środowiska morskiego i jego nadmierna eksploatacja; muszą one sprostać tym wyzwaniom, m.in. poprzez poprawę wydajności.

Regionalne konwencje morskie

Niedociągnięcia w zakresie regionalnych konwencji morskich stwierdzone przez wielu respondentów obejmują rozdrobnienie geograficzne, braki w zakresie wdrażania przepisów, brak zdolności i braki w zakresie koordynacji między podmiotami. Niektórzy podkreślają również ograniczony zakres ich działania, np. na obszarach znajdujących się poza jurysdykcją krajową.

Struktury mogłyby skuteczniej rozwiązywać problemy, takie jak zanieczyszczenie środowiska morskiego, gdyby były lepiej skoordynowane; dotyczy to nie tylko współpracy pomiędzy regionalnymi konwencjamiorskimi, ale także regionalnych organizacji ds. zarządzania rybołówstwem. Respondenci wskazują na protokoły ustaleń między OSPAR i NEAFC oraz między UNEP/MAP/konwencją barcelońską i Generalną Komisją Rybołówstwa Morza Śródziemnego (GFCM) jako dobre modele w tym względzie.

Regionalne organizacje ds. zarządzania rybołówstwem

Większość respondentów dostrzega pozytywną rolę i funkcjonowanie RFMO. Niektórzy z nich zwracają jednak uwagę na utrzymującą się nadmierną eksploatację i połowy NNN oraz proponują zwiększenie zdolności w odniesieniu do RFMO w krajach rozwijających się.

Kilku respondentów uważa, że do połowów NNN należy podejść w sposób bardziej przekrojowy, tak aby objąć cały łańcuch dostaw od połowu do sprzedaży na rynku. Wymaga to zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron i ścisłej współpracy między RFMO, IMO i FAO, ratyfikacji i stosowania istniejących instrumentów, takich jak prowadzone przez FAO światowy rejestr statków rybackich oraz satelitarny system monitorowania statków, oraz wykorzystania nowych technologii, takich jak monitorowanie satelitarne.

4.2. Wiedza o oceanach

Braki wiedzy

Prawie wszyscy respondenci potwierdzają, że brak wiedzy na temat oceanów osłabia ramy międzynarodowego zarządzania oceanami, zwłaszcza jeśli chodzi o ocenę skutków działalności morskiej.

Wydaje się, że do najtrudniejszych kwestii należy: ulepszenie koordynacji gromadzenia danych, zapewnienie wymiany danych między zainteresowanymi stronami i zabezpieczenie finansowania badań. Podkreśla się rolę UE w zabezpieczeniu finansowania badań.

Obszary wymagające większej wiedzy

Działalność gospodarcza

Większa dostępność wiedzy na temat mórz byłaby korzystna dla wszelkich działań gospodarczych. Niektórzy uważają, że byłaby ona korzystna przede wszystkim dla nowych sektorów. Inni są zdania, że dzięki niej również w tradycyjnych sektorach powstałyby rozwiązania takich problemów, jak ocieplenie oceanów i redukcja emisji

gazów cieplarnianych, a także pojawiłyby się możliwości rozwijania zrównoważonych technologii.

Poprawa poziomu wiedzy ma zasadnicze znaczenie dla zrównoważonego zarządzania zasobami oceanów, w tym dla lepszej oceny zasobów rybnych i skutków niektórych metod połowu. W szerszym znaczeniu lepsze zrozumienie środowiska morskiego pomoże zaangażowanym podmiotom działać w sposób bardziej świadomy, a władzom zaplanować działania na morzu.

Środowisko morskie

Niektórzy uczestnicy podkreślają potrzebę większej wiedzy w celu sprawniejszego stosowania podejścia opartego na ekosystemie przy planowaniu działań oraz lepszego zrozumienia roli oceanów w globalnym klimacie i skutków zmiany klimatu dla oceanów.

Poprawa koordynacji i wymiany danych

Prawie wszyscy respondenci wskazują na koordynację i wymianę danych w badaniach morskich. Większość uważa, że chodzi tu raczej o skuteczne wykorzystanie istniejących danych i udostępnianie danych, a nie o obszerniejsze bazy danych, które są kosztowne, a ich przygotowanie wymaga czasu.

Obecny system uznaje się za rozdrobniony, co może prowadzić do powielania danych bądź niekorzystania z nich. Respondenci jako dobry przykład wskazują unijny EMODnet i popierają stworzenie globalnej sieci EMODnet ze wspólnymi standardami i informacjami od wszystkich podmiotów przekazujących dane, w tym z sektora prywatnego.

Inne sposoby poprawy wymiany danych i współpracy proponowane przez respondentów obejmują:

- wzmocnienie Międzyrządowej Komisji Oceanograficznej;
- ustanowienie „pomostów wiedzy” między organizacjami regionalnymi i międzynarodowymi (polegających np. na współpracy między ICES, OSPAR i HELCOM);
- międzynarodowe stowarzyszenia badawcze (na przykład Deklaracja z Galway);
- tworzenie efektów synergii między programami badawczymi; oraz
- dialog między naukowcami a decydentami.

4.3. Rola UE w kształtowaniu zarządzania oceanami

Wielu respondentów uważa, że UE ma do odegrania ważną rolę w poprawie międzynarodowego zarządzania oceanami, ponieważ:

- ✓ jest aktywnym uczestnikiem odpowiednich światowych i regionalnych forów i negocjacji;
- ✓ jest globalnym uczestnikiem sektora działalności morskiej; oraz
- ✓ posiada wiedzę ekspercką, dzięki której może przyczynić się do poprawienia międzynarodowego zarządzania oceanami.

Przywództwo

Wielu respondentów uważa UE za ważnego uczestnika wszystkich międzynarodowych i regionalnych organizacji morskich. Wraz z państwami członkowskimi ma ona zdolność i legitymację do odgrywania znaczącej roli w zachęcaniu do ratyfikacji i skutecznego wdrażania istniejących umów i w usprawnianiu koordynacji międzynarodowych i regionalnych uzgodnień. Większość respondentów wskazuje na to, że potrzebne jest aktywne zaangażowanie UE w negocjacje w sprawie różnorodności biologicznej na obszarach znajdujących się poza jurysdykcją krajową oraz w promowanie celu zrównoważonego rozwoju 14 i innych celów zrównoważonego rozwoju.

Niektórzy twierdzą, że UE powinna być liderem w zapewnianiu równych warunków działania dla podmiotów sektora morskiego oraz we wspieraniu innowacji i zdrowej konkurencji między przedsiębiorstwami. Powinna wykorzystać swoje znaczenie gospodarcze, aby aktywnie uczestniczyć w opracowywaniu przepisów dotyczących nowych sektorów działalności.

Niektórzy uważają również, że UE jest dobrze przygotowana, aby (w dalszym ciągu) przewodzić walce z połowami NNN oraz promowaniu godnych warunków pracy w sektorach gospodarki morskiej. UE powinna nadal prowadzić działania, zwłaszcza w odniesieniu do poprawy egzekwowania istniejących przepisów.

Wiedza ekspercka

Większość respondentów widzi wartość dodaną UE w jej wiedzy eksperckiej w wielu dziedzinach. Podkreślają oni, że UE opracowała narzędzia do lepszego zarządzania działalnością morską, promowania zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska morskiego. W szczególności wymieniają unijną zintegrowaną politykę morską, dyrektywę ramową w sprawie strategii morskiej, dyrektywę w sprawie planowania przestrzennego obszarów morskich i zreformowaną wspólną politykę rybołówstwa.

Współpraca z partnerami spoza UE

Kilku uczestników konsultacji przyznaje, że kraje rozwijające się mogą nie posiadać zdolności do zapewnienia właściwego stosowania istniejących umów i zrównoważonego rozwoju swoich sektorów morskich. Wzywają oni UE do ścisłej współpracy z krajami rozwijającymi się i przekazywania im pełnej wiedzy eksperckiej, aby mogły wykorzystać możliwości związane z oceanami i uczestniczyć w międzynarodowych i regionalnych forach.

Kilku respondentów wspomina o potrzebie współpracy w sprawie oceanów i działalności morskiej z państwami sąsiadującymi. Uważają oni, że w tej dziedzinie użyteczna może być europejska polityka sąsiedztwa.

5. WNIOSKI

Proces konsultacji, w tym rekonesans, zasadniczo potwierdził ocenę, że działania dotyczące międzynarodowego zarządzania oceanami muszą być solidniejsze i bardziej spójne. Komisja uwzględniła powyższe ustalenia w swojej inicjatywie na rzecz zarządzania oceanami.

Uczestnicy konsultacji potwierdzają, że w międzynarodowym zarządzaniu oceanami istnieją braki, którymi należy się zająć, w tym poprzez lepsze wdrażanie przepisów, większe wsparcie dla krajów rozwijających się, usunięcie luk prawnych i lepszą koordynację.

Zwracają oni również uwagę na ciągłą potrzebę większej ilości badań i ich wyższej jakości. Opinie te uwzględniono w komunikacie w sprawie zarządzania oceanami, zarówno w analizie sytuacji w zakresie międzynarodowego zarządzania oceanami, jak i w zbiorze proponowanych w nim działań.

W związku z tym, w odpowiedzi na kwestie podniesione przez zainteresowane strony, Komisja zaproponowała 14 działań w trzech obszarach priorytetowych. W szczególności:

- Wezwanie do lepszego wdrażania przepisów i koordynacji ram międzynarodowego i regionalnego zarządzania oceanami znajduje odzwierciedlenie w działaniach 1, 2 i 3 wspólnego komunikatu. Działanie 1 ma również na celu rozwiązanie kwestii luk prawnych.
- Współpraca z państwami trzecimi znajduje odzwierciedlenie w większości działań, a zwłaszcza w działaniach 3, 4, 13 i 14.
- Celem działań 6–11 jest zmniejszenie presji na oceany, co zostało podkreślone przez kilka zainteresowanych stron.
- Celem działań 12, 13 i 14 jest ulepszenie międzynarodowych badań i danych dotyczących oceanów.

Działania określone we wspólnym komunikacie są integralnie związane z odpowiedzią UE na program działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030, a zwłaszcza cel zrównoważonego rozwoju 14 i inne powiązane cele zrównoważonego rozwoju, zgodnie z wezwaniem do działania ze strony respondentów i w oparciu o te uzgodnione zobowiązania.

ZAŁĄCZNIK: WYKAZ SKRÓTÓW

ABNJ: obszary znajdujące się poza jurysdykcją krajową

BBNJ: różnorodność biologiczna na obszarach znajdujących się poza jurysdykcją krajową

CBD: Konwencja o różnorodności biologicznej

UN DOALOS: Wydział ds. Oceanów i Prawa Morza Organizacji Narodów Zjednoczonych

EMODnet: europejska sieć informacji i obserwacji środowiska morskiego

FAO: Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa

GFCM: Generalna Komisja Rybołówstwa Morza Śródziemnego

HELCOM: Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku (zwana również komisją helsińską)

ICES: Międzynarodowa Rada Badań Morza

IMO: Międzynarodowa Organizacja Morska

ISA: Międzynarodowa Organizacja Dna Morskiego

Połowcy NNN: nielegalne, nieraportowane i nieuregulowane połowy

NEAFC: Komisja ds. Rybołówstwa Północno-Wschodniego Atlantyku

OSPAR: Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru północno-wschodniego Atlantyku

PSMA: umowa o środkach stosowanych przez państwo portu i działalność państwa bandery

RFMO: regionalna organizacja ds. zarządzania rybołówstwem

RSC: regionalna konwencja morska

SDG: cel zrównoważonego rozwoju

UNEP/MAP: Program Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska/śródziemnomorski plan działań

UNESCO: Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury