



Bruxelles, 12.3.2013  
SWD(2013) 64 final

**DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI**

**REZUMAT AL EVALUĂRII IMPACTULUI**

*Care însoțește documentul*

**PROPUNERE DE DIRECTIVĂ A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A  
CONSILIULUI**

**de stabilire a unui cadru pentru amenajarea spațiului maritim și managementul integrat  
al zonelor costiere**

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

# DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

## REZUMAT AL EVALUĂRII IMPACTULUI

*Care însoțește documentul*

### PROPUNERE DE DIRECTIVĂ A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI

**de stabilire a unui cadru pentru amenajarea spațiului maritim și managementul integrat  
al zonelor costiere**

#### 1. INTRODUCERE

Scopul prezentei evaluări a impactului constă în a evalua acțiunea UE ce vizează guvernanta integrată a zonelor costiere, a mărilor și a oceanelor, prin care se urmărește abandonarea unei abordări sectoriale în favoarea unui proces decizional integrat și coerent. Acțiunea propusă nu este specifică unui anumit sector, ci tratează toate domeniile de politică din tratat care afectează activitățile umane din regiunile marine și zonele costiere și protecția mediului marin și costier.

Europa traversează o criză financiară care necesită concentrarea asupra utilizării eficiente a resurselor și a inițiativelor care stimulează creșterea. Activitățile umane din zonele costiere și mările Europei sunt în curs de intensificare și au un potențial de creștere semnificativ. Cu toate acestea, ele se confruntă din ce în ce mai mult cu limitări, ca urmare a concurenței pentru spațiu sau a amenințărilor la adresa mediului. Prin urmare, este necesar să fie implementată cât mai curând posibil o inițiativă de politică care să asigure un management coordonat și eficient al utilizărilor regiunilor marine și zonelor costiere de către oameni.

Amenajarea spațiului maritim (MSP) a fost identificată drept un instrument de integrare a activităților umane de pe mare în Cartea albastră a UE din 2007, „O politică maritimă integrată pentru Uniunea Europeană”. În mod similar, managementul integrat al zonelor costiere (ICZM) a fost determinat ca fiind un proces de sprijinire a implementării politicii UE prin Recomandarea 2002/413/CE și Protocolul ICZM la Convenția de la Barcelona.

Comisia propune acum dezvoltarea acestor două instrumente împreună. MSP și ICZM sunt legate între ele ca urmare a sferelor lor geografice de aplicare (zonă de tranziție între uscat și mare) și a obiectivului lor global (managementul utilizărilor umane în domeniile lor de aplicare respective). S-a realizat o evaluare a impactului acțiunilor viitoare pentru a se asigura alegerea opțiunii care permite un maximum de eficiență și valoare adăugată.

#### 2. DEFINIREA PROBLEMEI ȘI OBIECTIVE

Problema de fond care a fost identificată este legată de concurența pentru spațiul maritim și costier și de epuizarea resurselor și poate fi divizată în șase probleme-cheie:

- **(1) Revendicări conflictuale în ceea ce privește spațiul:** cererea crescută de spațiu limitat în regiunile marine cauzează conflicte între diferitele utilizări ale spațiului maritim. Activități tradiționale precum pescuitul, navigația, dragarea și exploatarea petrolului sunt în curs de dezvoltare, în timp ce noi utilizări, printre care turismul,

extracția minereurilor și, mai recent, energia eoliană și acvacultura marină offshore, necesită propriul lor spațiu.

- **(2) Utilizarea inefficientă a spațiului maritim:** Lipsa unei coordonări transsectoriale a repartizării spațiului maritim între diferitele utilizări a condus la disiparea activităților și la ocuparea unor zone mai mari decât este necesar. Aceasta antrenează, de asemenea, costuri mai ridicate.
- (3) Utilizarea dezechilibrată a spațiului costier:** Impactul uman asupra zonelor costiere este în creștere. Zonele construite din regiunile costiere ale UE s-au extins cu mai mult de 20 % în cursul ultimelor două decenii. Lacunele din legislația UE, spre exemplu cele referitoare la eroziunea costieră, împiedică gestionarea sustenabilă și coerentă a acestei evoluții.
- **(4) Exploatarea suboptimală a potențialelor economice:** Absența unor procese coerente și transparente care să permită gestionarea utilizărilor umane conduce la costuri inutile. Incertitudinea și imprevizibilitatea în ceea ce privește accesul corespunzător la spațiul maritim creează un climat de afaceri nesatisfăcător pentru investitori. Procesul de consultare a confirmat faptul că industria are nevoie de transparență, stabilitate și previzibilitate.
  - **(5) Adaptarea insuficientă la riscurile climatice:** Riscurile legate de schimbările climatice sunt semnificative în zonele costiere ale Europei, însă nu există un cadru coerent pentru integrarea deopotrivă a măsurilor de atenuare și a celor de adaptare în planificarea globală a utilizărilor spațiului maritim sau costier. Majoritatea statelor membre costiere ale UE nu dispun de un plan de adaptare la schimbările climatice sau de o strategie dedicată zonelor lor costiere.
  - **(6) Degradarea mediului maritim și costier:** Utilizarea intensă și crescută a zonelor costiere și maritime și strânsa interacțiune dintre activitățile terestre și cele maritime au condus la sporirea presiunilor asupra mediului și la epuizarea resurselor. Există o legislație privind protecția mediului, însă acestea îi lipsește coordonarea transsectorială și transfrontalieră.

Cauzele profunde ale problemelor sunt următoarele: (1) lipsa unei planificări coerente și sustenabile a utilizărilor spațiului maritim, incluzând lipsa partajării datelor; (2) gradul insuficient de coerență sau de legătura între diferitele politici și programe ale UE, care afectează mările și zonele costiere; (3) absența unei cooperări transfrontaliere coerente și sustenabile la nivelul regiunilor marine și (4) implicarea inadecvată a părților interesate.

**Obiectivul general** al acțiunii UE este de a asigura dezvoltarea sustenabilă a zonelor costiere și maritime ale UE în conformitate cu abordarea ecosistemică. De asemenea, această acțiune urmărește sprijinirea realizării a diverse alte obiective prevăzute de Tratatul UE, precum și de legislația și politicile Uniunii, incluzându-le pe cele ale Strategiei Europa 2020 și ale politicilor privind mediul, energia, pescuitul, transportul maritim și coeziunea. Orice acțiune a UE în acest context ar trebui să se limiteze la stabilirea instrumentelor necesare pentru îndeplinirea obiectivelor de politică menționate mai sus. În acest scop, **obiectivele operaționale** sunt de natură procedurală: stabilirea și implementarea în mod coerent a proceselor în vederea gestionării și planificării utilizărilor umane ale spațiului maritim (denumită MSP) și a coordonării instrumentelor politicii privind managementul zonelor costiere în toate statele membre costiere (denumită ICZM), elaborarea și dezvoltarea în continuare a principiilor și abordărilor comune aplicabile proceselor legate de MSP și ICZM, precum și instituirea și implementarea unei cooperări transfrontaliere adecvate.

### 3. ANALIZA SUBSIDIARITĂȚII ȘI A VALORII ADĂUGATE LA NIVELUL UE

MSP și ICZM sunt înglobate în politica maritimă integrată a Uniunii Europene (PMI). Obiectivul PMI constă în a asigura o mai bună coerență între politicile sectoriale din TFUE și în a îndeplini multiple obiective concurente de natură economică, socială și de mediu. În consecință, inițiativele luate până în prezent în cadrul PMI, cum ar fi Regulamentul (UE) nr. 1255/2011 al Consiliului, au fost adoptate având ca bază temeuri juridice multiple ce reprezintă politicile sectoriale care afectează mările, zonele costiere și oceanele.

Același raționament se aplică acțiunii legislative în domeniul MSP. Politicile sectoriale vizate acoperă pescuitul, energia, transportul, coeziunea teritorială și mediul.

- Recomandarea UE din anul 2002 privind managementul integrat al zonelor costiere s-a bazat pe articolul 192 alineatul (1) din TFUE. Cu toate acestea, ICZM (ca și MSP) face parte dintr-o politică transsectorială (PMI) menită să garanteze coerența dintre diferitele domenii de politică din tratat.

Prin urmare, acțiunile viitoare cu privire la MSP și ICZM ar trebui să se fondeze pe un temei juridic mai larg pentru a se asigura că domeniul lor de aplicare acoperă întreaga gamă a politicilor UE relevante pentru gestionarea mărilor și a zonelor costiere.

Ar trebui să se realizeze o planificare detaliată la nivelul statelor membre, în conformitate cu structurile lor respective de guvernare și constituționale. Nu este prevăzut ca UE să se implice în procesele practice de planificare. Cu toate acestea, acțiunea UE este relevantă în măsura în care utilizările spațiului costier și maritim și ecosistemele depășesc frontierele naționale și în care această acțiune ar conferi o valoare adăugată prin asigurarea coerenței măsurilor care vizează caracterul transfrontalier menționat. În special, prin acțiunea UE s-ar evita abordările divergente și diferențele în ceea ce privește nivelul progresului. Răspunsurile primite în cadrul consultării publice au recunoscut valoarea adăugată pe care o poate aduce acțiunea UE.

Obiectivele acțiunilor viitoare cu privire la MSP și ICZM sunt, în linii mari, similare. Ambele prevăd adoptarea unei abordări integrate a gestionării oceanelor cu ajutorul unei guvernante maritime și costiere consolidate. MSP și ICZM au și alte elemente comune, cum ar fi necesitățile în materie de date. Prin urmare, pot fi obținute sinergii considerabile prin intermediul unei inițiative legislative comune. Luarea unor inițiative separate ar spori riscul de inconsecvențe, de confuzie și, în final, de costuri de implementare mai ridicate.

### 4. OPȚIUNI

Evaluarea impactului prezintă și analizează mai multe (sub)opțiuni și posibile combinații, precum și scenariul de referință. Cele trei opțiuni analizate sunt următoarele: (1) îndrumări și elaborarea celor mai bune practici, (2) măsuri cu caracter neobligatoriu și (3) măsuri obligatorii din punct de vedere juridic, incluzând o directivă „de tip cadru”, o directivă și un regulament. Pentru o explicație mai detaliată a opțiunilor, a se vedea *Evaluarea impactului, punctul 5 „Policy Options” („Opțiuni de politică”)*.

### 5. ANALIZA IMPACTURILOR

Studiile care vin în sprijinul evaluării impactului au arătat că toate opțiunile de politică identificate ar conduce la impacturi similare, în timp ce eficacitatea lor variază în ceea ce privește oportunitatea, intensitatea sau amploarea. Analiza cantitativă a impacturilor prezintă limitări ca urmare a naturii subiectului (guvernarea) și a indisponibilității datelor privind anumite aspecte.

## 5.1. Eficacitatea

Eficacitatea în ceea ce privește realizarea obiectivelor operaționale crește, în general, de la opțiunea 1 la opțiunea 3, mai precis:

- Nu se preconizează ca opțiunea 1, care constă în furnizarea de îndrumări și elaborarea celor mai bune practici, să fie foarte eficace, deoarece ar încuraja în principal acțiunile din statele membre care sunt deja angajate în astfel de acțiuni. Cu toate acestea, această opțiune nu ar compensa lipsa mecanismelor juridice sau instituționale.
- Se așteaptă ca opțiunea 2, care constă în a stimula implementarea MSP/ICZM prin măsuri cu caracter neobligatoriu, să confere MSP un rol mai important la nivelul UE, însă este improbabil să asigure acordarea unei priorități suficient de ridicate implementării MSP. Această opțiune ar putea, de asemenea, să conducă la o abordare de tipul „la alegere” în rândul statelor membre. În ceea ce privește ICZM, caracterul neobligatoriu al unei recomandări nu ar permite nici creșterea gradului de implementare, nici îmbunătățirea calității implementării. Acest lucru a fost confirmat de consultarea publică.
- Opțiunea 3, care constă în stabilirea unui cadru cu caracter obligatoriu pentru implementarea MSP/ICZM, ar reprezenta modul cel mai eficace de realizare a obiectivelor operaționale. Cu toate acestea, există anumite diferențe între instrumentele cu caracter obligatoriu în ceea ce privește natura lor și nivelul lor de detaliu; aceste diferențe au fost evaluate pentru trei subopțiuni, și anume o directivă-cadru, o directivă și un regulament.

O directivă detaliată sau un regulament ar fi mai prescriptive decât o directivă „de tip cadru”, ar diminua flexibilitatea de care beneficiază statele membre și ar reduce posibilitățile de a utiliza procese deja existente, conducând la costuri administrative mai ridicate. În schimb, o directivă „de tip cadru” care stabilește obligații generale și oferă îndrumări pentru implementarea specifică de către statele membre ar garanta previzibilitatea, stabilitatea și transparența. În plus, o astfel de directivă ar fi oportună având în vedere tendința actuală caracterizată prin dezvoltarea de noi activități. Astfel li s-ar permite statelor membre să țină cont de această inițiativă atunci când își elaborează politicile naționale. În cele din urmă, principiile proporționalității și subsidiarității ar fi respectate, întrucât nu s-ar interveni, *per se*, în procesele și procedurile de planificare ale statelor membre.

În plus, o opțiune transversală prin care s-ar îmbunătăți disponibilitatea datelor și informațiilor ar spori eficacitatea tuturor opțiunilor analizate mai sus. O acțiune complementară bazată pe sistemele de informații existente (în special pe cele prevăzute în inițiativa „Cunoașterea mediului marin 2020”) ar răspunde nevoilor în acest stadiu, cel puțin la nivelul UE.

## 5.2. Impacturi

Evaluarea impactului a identificat o serie de **impacturi economice** determinate de implementarea MSP și ICZM, mai precis:

- reducerea costurilor de tranzacție pentru întreprinderile din sectorul maritim, prin intermediul unui proces decizional mai rapid și simplificat și al unei transparențe sporite;
- creșterea certitudinii și a previzibilității pentru investițiile private, inclusiv îmbunătățirea certitudinii de a obține finanțare pentru investiții offshore;

- o mai bună utilizare a spațiului maritim și coexistența optimă a utilizărilor în zonele costiere și apele marine;
- o mai mare atractivitate a regiunilor costiere prin conservarea valorilor naturale și a celor de agrement;
- reducerea costurilor de coordonare pentru autoritățile publice, prin sporirea eficienței și a transparenței;
- inovare și cercetare: necesitățile în materie de date ale MSP și ale ICZM pot contribui la îmbunătățirea colectării de date și a analizei gestionării, precum și la îmbogățirea bazei de cunoștințe privind interacțiunea și complementaritatea dintre utilizări și mediul marin;
- extinderea și integrarea datelor și informațiilor.

#### **Impacturile asupra mediului:**

- reducerea presiunii asupra mediului, în special prin intermediul unei utilizări îmbunătățite a spațiului costier și maritim și al unei mai bune gestionări a activităților umane;
- îmbunătățirea conservării biodiversității și a calității mediului prin reducerea fragmentării zonelor naturale, precum și exploatarea resurselor regenerabile și neregenerabile în acord cu ecosistemul;
- o rezistență crescută la riscuri și/sau o atenuare mai eficace a schimbărilor climatice.

#### **Impacturile sociale:**

- intensificarea implicării populației și a părților interesate și ameliorarea climatului de cooperare la nivel politic;
- îmbunătățirea valorii de agrement și a patrimoniului cultural prin includerea peisajului costier și a mediului urban al porturilor în procesele legate de MSP/ICZM;
- sporirea creșterii și a creării de locuri de muncă prin stimularea dezvoltării sectoarelor maritime (în special a celor emergente) și contribuirea la ocuparea forței de muncă în economia maritimă;
- îmbunătățirea siguranței maritime;
- ameliorarea climatului de cooperare la nivel politic.
- **Costurile de implementare** pentru punerea în aplicare integrală a ICZM în UE sunt estimate la 200 de milioane EUR pentru costurile de demarare și la 20 de milioane EUR pentru costurile operaționale anuale. Costurile de demarare sunt incerte întrucât depind de contextele naționale și regionale din statele membre. Cuantificarea costurilor implementării MSP este dificilă din cauza lipsei de date la nivelul UE. Indiferent de variațiile costurilor totale, raportul global costuri-beneficii este pozitiv. Este probabil ca o abordare cu caracter obligatoriu să conducă la costuri de implementare mai ridicate pe termen scurt. Cu toate acestea, în același timp, această abordare este singura care garantează implementarea și, în consecință, realizarea beneficiilor economice descrise mai sus.

## 6. COMPARAȚIE ÎNTRE OPȚIUNI ȘI CONCLUZIE

Un tabel recapitulativ care leagă eficacitatea posibilelor soluții pentru înlăturarea surselor problemelor pe de-o parte și măsura în care sunt acoperite de diferitele opțiuni de politică pe de altă parte se adaugă la *Evaluarea impactului* ca anexa 1.

Compararea opțiunilor identificate a demonstrat că acțiunea optimă pentru a îndeplini obiectivele ar fi opțiunea 3, subopțiunea 1, și anume o directivă-cadru a UE privind MSP și ICZM conținând un număr limitat de obligații, inclusiv un proces pentru dezvoltarea celor mai bune practici.

Abordările voluntare, incluzând îndrumările și/sau recomandările, nu ar aduce rezultatele scontate. O opțiune mai prescriptivă (de armonizare) prin intermediul unei directive detaliate sau al unui regulament ar fi disproporționată, nu ar respecta principiul subsidiarității și ar conduce la costuri mai ridicate.

În cele din urmă, o acțiune decisivă, dar proporțională, la nivelul UE într-o perioadă de criză financiară poate contribui în mod semnificativ la valorificarea potențialului economic al economiei maritime offshore.