



Bruselj, 12.3.2013  
SWD(2013) 64 final

**DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE**

**POVZETEK OCENE UČINKA**

*Spremni dokument*

**K PREDLOGU DIREKTIVE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA  
o vzpostavitvi okvira za pomorsko prostorsko načrtovanje in celostno upravljanje  
obalnih območij**

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

# DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

## POVZETEK OCENE UČINKA

### *Spremni dokument*

#### K PREDLOGU DIREKTIVE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

#### o vzpostavitvi okvira za pomorsko prostorsko načrtovanje in celostno upravljanje obalnih območij

### 1. UVOD

Namen te ocene učinka je oceniti ukrepanje EU za celostno upravljanje obal, morij in oceanov, ki od sektorskega pristopa prehaja k celostnemu in skladnemu postopku odločanja. Predlagani ukrep ni področen, temveč se nanaša na vsa področja politik iz Pogodbe, ki zadevajo človekove dejavnosti v morskih regijah in na obalnih območjih ter varstvo morskega in obalnega okolja.

Evropa preživlja finančno krizo, ki zahteva osredotočanje na pobude za učinkovito rabo virov in omogočanje rasti. Človekove dejavnosti na evropskih obalah in morjih se povečujejo ter imajo velik potencial za rast. Vendar vse pogosteje naletijo na omejitve zaradi konkurence za prostor ali nevarnosti za okolje. Zato je treba čim prej izvesti politično pobudo za zagotovitev usklajenega in učinkovitega upravljanja človekovih rab v morskih regijah in na obalnih območjih.

V „modri knjigi“ EU iz leta 2007 z naslovom „Celostna pomorska politika za Evropsko unijo“ je bilo pomorsko prostorsko načrtovanje opredeljeno kot sredstvo za povezovanje človekovih dejavnosti na morju. Podobno je bilo celostno upravljanje obalnih območij v Priporočilu 2002/413/ES in Protokolu o integriranem upravljanju obalnih območij k Barcelonski konvenciji določeno kot proces za podporo izvajanju politik EU.

Komisija zdaj predlaga, naj se navedeni sredstvi oblikujeta skupaj. Pomorsko prostorsko načrtovanje in celostno upravljanje obalnih območij sta povezana, kar zadeva njuno geografsko pokrivanje (območje prehoda s kopnega na morje) in njun splošni cilj (upravljanje človekove rabe na njihovih zadevnih področjih uporabe). Ocena učinka prihodnjega ukrepanja je bila izvedena, da bi zagotovili kar največjo učinkovitost in dodano vrednost izbrane možnosti.

### 2. OPREDELITEV PROBLEMA IN CILJI

Opredeljeni splošni problem zadeva konkurenco za pomorski in obalni prostor ter izčrpanost virov, ki ju je mogoče razčleniti na šest ključnih problemov:

- **(1) nasprotujoče si zahteve glede prostora:** povečano povpraševanje po omejenem prostoru v morskih regijah povzroča nesoglasja med različnimi rabami morja; tradicionalne dejavnosti, kot so ribištvo, ladijski promet, poglobljanje dna in črpanje nafte, se širijo, hkrati pa prostor zase zahtevajo nove rabe, vključno s turizmom in pridobivanjem rudnin, v zadnjem času pa tudi proizvodnjo vetrne energije in priobalno morsko akvakulturo;
- **(2) neučinkovita raba morskega prostora:** pomanjkanje medsektorskega usklajevanja pri dodeljevanju morskega prostora rabam je privedlo do razpršenosti

dejavnosti in zavzemanja večjih območij, kot je potrebno. Posledica tega so tudi višji stroški;

- **(3) neuravnotežena raba obalnega prostora:** človeški vpliv na obalna območja narašča. Pozidana območja v obalnih regijah EU so se v zadnjih dveh desetletjih povečala za več kot 20 %. Vrzeli v zakonodaji EU, npr. o obalni eroziji, so ovira za trajnostno in skladno upravljanje tega razvoja;
- **(4) nepopolno izkoriščanje gospodarskih potencialov:** neobstoj skladnih in preglednih postopkov za upravljanje človekovih rab povzroča nepotrebne stroške. Negotovost in nepredvidljivost primerne dostopa do morja negativno vplivata na poslovno ozračje za vlagatelje. V postopku posvetovanja je bilo potrjeno, da dejavnosti potrebujejo preglednost, stabilnost in predvidljivost;
- **(5) nezadostno prilagajanje podnebnim tveganjem:** kljub precejšnjim tveganjem zaradi podnebnih sprememb na obalnih območjih Evrope ni usklajenega okvira, s katerim bi se ukrepi za blažitev in prilagajanje povezali v celovito načrtovanje rabe morij ali obal. Večina obalnih držav članic EU nima načrta za prilagajanje podnebnim spremembam ali strategije, namenjene obalnim območjem;
- **(6) slabšanje morskega in obalnega okolja:** intenzivna in večja raba obalnih in pomorskih območij ter tesna povezanost med dejavnostmi na kopnem in tistimi na morju sta privedli do večjih okoljskih obremenitev in izčrpanosti virov. Zakonodaja za varstvo okolja je vzpostavljena, vendar ne vključuje medsektorskega in čezmejnega usklajevanja.

Osnovni vzroki za probleme se nanašajo na (1) pomanjkanje skladnega in trajnostnega načrtovanja pomorskih rab, vključno s pomanjkanjem izmenjave podatkov; (2) nezadostno skladnost ali povezanost med različnimi politikami in programi EU, ki vplivajo na morja in obale; (3) pomanjkanje skladnega in trajnostnega čezmejnega sodelovanja znotraj morskih regij ter (4) nezadostno udeležbo zainteresiranih strani.

**Splošni cilj** ukrepanja EU je zagotoviti trajnostni razvoj obalnih in pomorskih območij EU v skladu z ekosistemskim pristopom. Njegov namen je tudi podpreti doseganje številnih drugih ciljev iz Pogodbe, zakonodaje in politik EU, vključno s strategijo Evropa 2020, okoljsko, energetske in ribiške politiko, politiko pomorskega prometa ter kohezijsko politiko. Vsak ukrep EU v tem okviru bi moral biti omejen na določanje orodij za doseganje zgoraj navedenih ciljev politik. V ta namen so **operativni cilji** postopkovne narave: skladno oblikovanje in izvajanje postopkov za upravljanje in načrtovanje človekovih rab pomorskega prostora (opredeljeno kot pomorsko prostorsko načrtovanje) ter za usklajevanje instrumentov politik upravljanja obalnih območij v vseh obalnih državah članicah (opredeljeno kot celostno upravljanje obalnih območij), priprava in nadaljnji razvoj skupnih načel in pristopov za postopke pomorskega prostorskega načrtovanja in celostnega upravljanja obalnih območij ter vzpostavitev in izvajanje ustreznega čezmejnega sodelovanja.

### 3. ANALIZA SUBSIDIARNOSTI IN DODANA VREDNOST ZA EU

Pomorsko prostorsko načrtovanje in celostno upravljanje obalnih območij sta vključena v celostno pomorsko politiko Evropske unije. Cilj celostne pomorske politike je zagotoviti boljšo usklajenost med sektorskimi politikami iz PDEU ter doseči več hkratnih gospodarskih, družbenih in okoljskih ciljev. Pobude, ki so bile do zdaj izvedene v okviru celostne pomorske politike, kot je Uredba Sveta št. 1255/2011, so bile zato sprejete z več pravnimi podlagami, ki se nanašajo na tiste sektorske politike, ki vplivajo na morja, obale in oceane.

Enaka utemeljitev velja za zakonodajne ukrepe o pomorskem prostorskem načrtovanju. Zadevne sektorske politike obsegajo ribištvo, energijo, promet, ozemeljsko kohezijo in okolje.

- Priporočilo EU o celostnem upravljanju obalnih območij iz leta 2002 je temeljilo na členu 192(1) PDEU. Vendar je celostno upravljanje obalnih območij – tako kot pomorsko prostorsko načrtovanje – del medsektorske politike (celostne pomorske politike), katere namen je zagotoviti usklajenost med različnimi področji politik iz Pogodbe.

Zato bi morale prihodnje ukrepanje glede pomorskega prostorskega načrtovanja in celostnega upravljanja obalnih območij temeljiti na širši pravni podlagi za zagotovitev, da področje uporabe sprejetih ukrepov zajema vse politike EU, ki zadevajo upravljanje morij in obal.

Na ravni držav članic bi bilo treba izvesti podrobno načrtovanje v skladu z njihovimi ustreznimi upravnimi in ustavnimi strukturami. Namen ukrepanja EU ni določitev praktičnih postopkov načrtovanja. Vendar je to ukrepanje pomembno, če obalne in pomorske rabe ter ekosistemi segajo prek nacionalnih meja, in bi prineslo dodano vrednost z zagotavljanjem skladnosti posameznih ukrepov na tem področju. Zlasti bi se z navedenim ukrepanjem preprečili različni pristopi in različne ravni napredka. Dodana vrednost ukrepanja EU je bila priznana v odzivih v okviru javnega posvetovanja.

Cilji prihodnjega ukrepanja glede pomorskega prostorskega načrtovanja in celostnega upravljanja obalnih območij so na splošno podobni. Z obema se predvideva sprejetje celostnega pristopa k upravljanju oceanov, in sicer z izboljšanim pomorskim in obalnim upravljanjem. Poleg tega imata tudi druge skupne točke, kot so potrebe po podatkih. Torej je mogoče s skupno zakonodajno pobudo doseči precejšnje sinergije. Z ločenima pobudama bi se povečalo tveganje neskladnosti, zmede pa tudi višjih stroškov izvajanja.

#### **4. MOŽNOSTI**

V oceni učinka je opredeljenih in obravnavanih več (pod)možnosti in mogočih kombinacij ter izhodiščni scenarij. Tri obravnavane možnosti so (1) smernice in priprava najboljših praks, (2) nezavezujoči ukrepi ter (3) pravno zavezujoči ukrepi, vključno z okvirno direktivo, direktivo in uredbo. Podrobnejša obrazložitev možnosti je na voljo v *točki 5 ocene učinka*, naslovljeni „*Policy Options*“ (Možnosti politike).

#### **5. ANALIZA UČINKOV**

Študije v podporo oceni učinka so pokazale, da bodo imele vse opredeljene možnosti politike podobne učinke, medtem ko bo njihova učinkovitost različna v smislu pravočasnosti, stopnje ali obsega. Zaradi narave predmeta (upravljanje) in pomanjkanja razpoložljivih podatkov za nekatere vidike je kvantitativna analiza učinkov omejena.

##### **5.1. Učinkovitost**

Učinkovitost doseganja operativnih ciljev se od možnosti 1 do možnosti 3 na splošno povečuje, pri čemer:

- zagotovitev smernic in priprava najboljših praks (možnost 1) po pričakovanjih ne bi bila preveč učinkovita, ker bi se z njo podprlo predvsem ukrepanje tistih, ki se za to že zavzemajo. S to možnostjo pa se ne bi zapolnila vrzel zaradi neobstoja pravnih ali institucionalnih mehanizmov;
- s spodbujanjem pomorskega prostorskega načrtovanja in celostnega upravljanja obalnih območij z nezavezujočimi ukrepi (možnost 2) bi se po pričakovanjih okrepil

status pomorskega prostorskega načrtovanja na ravni EU, ni pa verjetno, da bi se na ta način zagotovilo ustrezno dajanje prednosti njegovemu izvajanju. Poleg tega lahko ta možnost vodi v selektiven pristop držav članic. Kar zadeva celostno upravljanje obalnih območij, nezavezujoča narava priporočila ne bi privedla do povečanja stopnje in kakovosti izvajanja. To je bilo potrjeno z javnim posvetovanjem;

- določitev zavezujočega okvira za izvajanje pomorskega prostorskega načrtovanja in celostnega upravljanja obalnih območij (možnost 3) bi bila najučinkovitejši način za doseganje operativnih ciljev. Vendar se narava in raven podrobnosti zavezujočih instrumentov razlikujeta, kar je bilo ocenjeno v okviru treh podmožnosti – okvirne direktive, direktive in uredbe.

Podrobna direktiva ali uredba bi bili bolj omejevalni od okvirne direktive, poleg tega bi se z njima zmanjšale prožnost za države članice in možnosti uporabe že obstoječih postopkov, kar bi povzročilo višje upravne stroške. Nasprotno pa bi se z okvirno direktivo, ki določa splošne obveznosti in vsebuje natančne napotke državam članicam glede izvajanja, zagotovile predvidljivost, stabilnost in preglednost. Poleg tega bi bila okvirna direktiva časovno ustrezna glede na trenutni trend razvoja novih dejavnosti. Državam članicam bi omogočila, da upoštevajo to pobudo, hkrati pa razvijajo svoje nacionalne politike. Nazadnje, z okvirno direktivo se varujeta sorazmernost in subsidiarnost zaradi neposeganja v same postopke načrtovanja držav članic.

Poleg tega bi se zaradi medsektorske možnosti za izboljšanje razpoložljivosti podatkov in informacij povečala učinkovitost vseh zgoraj analiziranih možnosti. Z dopolnilnim ukrepom, ki temelji na obstoječih informacijskih sistemih (zlasti na zeleni knjigi „Znanje o morju 2020“), bi se zadovoljile potrebe na tej stopnji, vsaj na ravni EU.

## 5.2. Učinki

Z oceno učinka je bilo opredeljenih več **gospodarskih učinkov** izvajanja pomorskega prostorskega načrtovanja in celostnega upravljanja obalnih območij, zlasti:

- nižji transakcijski stroški za pomorska podjetja zaradi hitrejšega, poenostavljenega odločanja in večje preglednosti;
- večja gotovost in predvidljivost za zasebne naložbe, vključno z večjo gotovostjo pri pridobivanju finančnih sredstev za naložbe v priobalnem pasu;
- izboljšana raba morskega prostora in najboljši mogoč soobstoj rab na obalnih območjih in v morskih vodah;
- večja privlačnost obalnih regij zaradi ohranjanja naravne in uporabne vrednosti;
- nižji stroški usklajevanja za javne organe zaradi večje učinkovitosti in preglednosti;
- inovacije in raziskave: potrebe po podatkih o pomorskem prostorskem načrtovanju in celostnem upravljanju obalnih območij lahko prispevajo k boljšemu zbiranju podatkov, analiziranju upravljanja ter zbirki znanja o medsebojnem vplivanju in dopolnjevanju med rabami morskega okolja;
- izboljšani in povezani podatki in informacije.

### Okoljski učinki:

- zmanjšanje obremenitve okolja, zlasti zaradi izboljšane rabe obalnega in pomorskega prostora ter boljšega upravljanja človekovih dejavnosti;

- izboljšano ohranjanje biotske raznovrstnosti in kakovost okolja zaradi manjše razdrobljenosti naravnih območij ter rabe obnovljivih in neobnovljivih virov v skladu z ekosistemom;
- izboljšana odpornost proti tveganjem in/ali blažitev podnebnih sprememb.

#### **Družbeni učinki:**

- izboljšano vključevanje prebivalstva in zainteresiranih strani ter boljše ozračje za politično sodelovanje;
- izboljšana uporabna in kulturna dediščina zaradi vključitve obalne pokrajine in mestnega okolja pristanišč v postopke pomorskega prostorskega načrtovanja in celostnega upravljanja obalnih območij;
- povečana rast in večje število delovnih mest zaradi omogočanja rasti (zlasti hitro rastočih) pomorskih sektorjev ter prispevanja k zaposlenosti v pomorskem gospodarstvu;
- večja pomorska varnost;
- boljše ozračje za politično sodelovanje;
- **stroški izvajanja** za popolno uresničitev celostnega upravljanja obalnih območij v EU so ocenjeni na 200 milijonov EUR začetnih stroškov in 20 milijonov EUR letnih operativnih stroškov. Višina začetnih stroškov ni popolnoma jasna, saj so odvisni od nacionalnih in regionalnih okoliščin v državah članicah. Opredelitev stroškov izvajanja pomorskega prostorskega načrtovanja je težavna zaradi pomanjkanja podatkov na ravni EU. Ne glede na razpon skupnih stroškov je skupno razmerje med stroški in koristmi pozitivno. Zavezujoči pristop verjetno pomeni višje kratkoročne stroške izvajanja. Hkrati pa je mogoče samo s tem pristopom zagotoviti izvajanje in torej doseganje zgoraj opisanih gospodarskih koristi.

## **6. PRIMERJAVA MOŽNOSTI IN SKLEPNA UGOTOVITEV**

*Oceni učinka* je v *Prilogi 1* dodana preglednica, v kateri je učinkovitost mogočih rešitev za odpravo dejavnikov problema povezana z obsegom, v katerem so ti dejavniki zajeti z različnimi možnostmi politike.

Primerjava opredeljenih možnosti je pokazala, da je najboljši ukrep za izpolnitev ciljev možnost 3 s podmožnostjo 1, tj. okvirna direktiva EU o pomorskem prostorskem načrtovanju in celostnem upravljanju obalnih območij z omejenim sklopom obveznosti, vključno s postopkom za pripravo najboljših praks.

Prostovoljni pristopi, vključno s smernicami in/ali priporočili, ne bi privedli do zelenih rezultatov. Bolj omejevalna (usklajevalna) možnost s podrobno direktivo ali uredbo bi bila nesorazmerna in neskladna z načelom subsidiarnosti ter bi povzročila višje stroške.

Nazadnje, odločen, vendar sorazmeren ukrep na ravni EU v času finančne krize lahko bistveno prispeva k izkoriščanju gospodarskega potenciala priobalnega pomorskega gospodarstva.