



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 12.3.2013
SWD(2013) 64 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

**ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА
СЪВЕТА**

**за установяване на рамка за морско пространствено планиране и интегрирано
крайбрежно управление**

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

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за установяване на рамка за морско пространствено планиране и интегрирано крайбрежно управление

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящата оценка на въздействието цели да оцени действието на ЕС, целящо интегрирано управление на бреговете, моретата и океаните, като се отказва от секторния подход в полза на интегрирания и съгласуван процес на вземане на решения. Предложеното действие не е специфично за дадения сектор, а обхваща всички области на политиката от Договора, засягащи човешките дейности в морските региони и крайбрежните зони и опазването на морската и крайбрежната среда.

Европа преминава през финансова криза, която изисква съсредоточаване върху инициативи, насочени към ефективното използване на ресурсите и икономическия растеж. Човешките дейности по европейските брегове и морета нарастват и притежават значителен потенциал за растеж. Въпреки това те все повече попадат на ограничения, дължащи се на конкуренция за пространство или заплахи за околната среда. Поради това е необходимо изпълнението възможно най-скоро на инициатива по политиката, за да се осигури координирано и ефективно управление на употребите от човека в морските региони и крайбрежните зони.

Морското пространствено планиране (МПП) е определено в Синята книга на ЕС за 2007 г. „Интегрирана морска политика за Европейския съюз“ като инструмент за интегриране на човешките дейности в морето. Аналогично, посредством Препоръка 2002/413/ЕО и Протокола за ИУКЗ към Барселонската конвенция, интегрираното управление на крайбрежните зони (ИУКЗ) беше създадено като процес за подпомагане на изпълнението на политиката на ЕС.

Сега Комисията предлага да развива заедно тези два инструмента. МПП и ИУКЗ са свързани в техния географски обхват (преходна зона от сушата към морето) и в тяхната крайна цел (да управляват употребите от човека в своите съответни области на прилагане). За осигуряване на максимална ефективност и добавена стойност на избрания краен резултат беше проведена оценка на въздействието на бъдещото действие.

2. ДЕФИНИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА И ЦЕЛИ

Идентифицираният главен проблем е свързан с конкуренцията за морско и крайбрежно пространство и изчерпването на ресурсите, и той може да бъде разделен на шест ключови проблема:

- **1) Конфликтни предявени искания за пространство:** Увеличеното търсене на ограничено пространство в морските региони предизвиква конфликти между употребите на морето. Традиционните дейности като рибарство, корабоплаване, драгиране и добив на нефт нарастват, докато нови употреби, които включват туризъм, добив на минерални суровини и напоследък, вятърна енергия и аквакултура, развивана в морето, искат свое собствено пространство.
- **2) Неефикасно използване на морското пространство:** Липсата на междусекторно координиране при предоставянето на морско пространство за различните употреби, предизвиква разпростирането на дейности и заемането на по-големи райони, отколкото е необходимо. Това също така води до по-високи разходи.
- 3) Небалансирано използване на крайбрежното пространство:** Въздействието от човешката дейност върху крайбрежните зони расте. През последните две десетилетия застроените райони в крайбрежните региони на ЕС са се увеличили с повече от 20 %. Празноти в законодателството на ЕС, напр. във връзка с бреговата ерозия, спъват устойчивото и съгласувано управление на това развитие.
- **4) Неоптимално използване на икономически потенциали:** Липсата на съгласувани и прозрачни процеси за управление на употребите от човека води до ненужни разходи. Несигурността и непредвидимостта по отношение на подходящия достъп до морско пространство доведе до неоптимален стопански климат за инвеститорите. Процесът на консултации потвърди, че отрасълът се нуждае от прозрачност, стабилност и предвидимост.
- **5) Недостатъчно адаптиране към климатичните рискове:** В европейските крайбрежни райони рисковете от изменението на климата са значителни, но няма съгласувана рамка за интегриране на мерките за смекчаване и адаптиране в цялостното планиране на морските или крайбрежните употреби. По-голямата част от крайбрежните държави членки на ЕС нямат план за адаптиране към изменението на климата или стратегия, посветена на крайбрежните им зони.
- **6) Влошаване на морската и крайбрежната среда:** Интензивното и нараснало използване на крайбрежните и морските райони и тясното взаимодействие между сухоземните и морските дейности доведе до увеличаване на натиска върху околната среда и до изчерпване на ресурсите. Законодателството за опазване на околната среда е в сила, но му липсва междусекторна и трансгранична координация.

Причините за проблемите са свързани с (1) липсата на съгласувано и устойчиво планиране на морските употреби, включително липсата на споделяне на данни; (2) недостатъчна съгласуваност или връзка между различните политики и програми на ЕС, засягащи морето и бреговете; (3) липса на последователно и устойчиво трансгранично

сътрудничество между морските региони и (4) неадекватно участие на заинтересованите страни.

Общата цел на действието на ЕС е да се осигури устойчивото развитие на крайбрежните зони и морските райони на ЕС в съответствие с екосистемния подход. То също така има за цел да подпомогне постигането на различни други цели на Договора за ЕС, законодателни и политически цели, включително политиките за Европа 2020 и тези в областта на околната среда, енергетиката, рибарството, морския транспорт и политиката по сближаване. Всяко действие на ЕС в този контекст следва да се ограничи до създаването на инструменти за постигането на гореупоменатите цели на политиката. За тази цел оперативните цели са с процедурен характер: разработване и изпълнението на процесите по съгласуван начин за управлението и планирането на употребите от човека на морско пространство (дефинирано като МПП) и за координирането на инструментите на политиката за крайбрежно управление във всички крайбрежни държави членки (дефинирано като ИУКЗ), създаване и по-нататъшно развитие на общи принципи и подходи за процеси за МПП и ИУКЗ, както и разработване и изпълнение на подходящо трансгранично сътрудничество.

3. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА И ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ ОТ ЕС

МПП и ИУКЗ са включени в интегрираната морска политика на Европейския съюз (ИМП). Целта на ИМП е да осигури по-добра съгласуваност между секторните политики на ДФЕС и да постигане множество паралелни цели от икономически, социален и екологичен характер. Инициативи, предприети досега в рамките на ИМП, като Регламент 1255/2011 на Съвета, бяха приети с няколко правни основания, представляващи тези секторни политики, които засягат моретата, бреговете и океаните.

Същата обосновка се прилага и за законодателно действие относно МПП. Засегнатите секторни политики обхващат рибарството, енергетиката, транспорта, териториалното сближаване и околната среда.

- Препоръката на ЕС от 2002 г. относно интегрираното управление на крайбрежните зони се основава на член 192, параграф 1 от ДФЕС. Въпреки това ИУКЗ (също както МПП) е част от междусекторна политика (ИМП), имаща за цел осигури последователност между различните области на политиката от Договора.

Поради това, бъдещо действие във връзка с МПП и ИУКЗ следва да се основава на по-широко правно основание, за да се осигури, че неговият обхват покрива пълния спектър от политики на ЕС, които са от значение за управлението на моретата и бреговете.

Подробно планиране следва да се предприеме на равнище държави членки в съответствие със съответните им управленски и конституционни структури. Не се предполага ЕС да се занимава с практическите процесите на планиране. Действие на ЕС, въпреки това, е целесъобразно дотолкова, доколкото крайбрежните и морски употреби и екосистемите пресичат националните граници и би създадо добавена стойност, като осигури съгласуваност на мерките, свързани с това. По-специално, действие на ЕС би избягнало различаващи се подходи и различни степени на напредък. Отговорите на обществената консултация признаха добавената стойност от действие на ЕС.

Целите за бъдещо действие по МПП и ИУКЗ са до голяма степен еднакви. И двете предвиждат приемането на интегриран подход към управлението на океаните посредством засилено морско и крайбрежно управление. Те имат и други общи аспекти, такива като нуждите от данни. Следователно могат да се постигнат значителни синергии с помощта на съвместна законодателна инициатива. Разделени инициативи биха увеличили риска от несъответствия, обвъркване и в крайна сметка от по-високи разходи за изпълнение.

4. ВАРИАНТИ

Оценката на въздействието идентифицира и разглежда няколко (под)опции и възможни комбинации, както и базовия сценарий. Разгледаните трите варианти са: 1) насоки и създаване на най-добри практики, 2) необвързващи мерки и 3) правно обвързващи мерки включващи директива от рамков тип, директива и регламент. За по-подробно обяснение на вариантите вж. оценката на въздействието, точка 5 „Варианти на политиката“.

5. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА

Проучванията във връзка с оценката на въздействието показаха, че всички идентифицирани варианти на политика ще доведат до подобни въздействия, докато ефективността им варира в навременност, величина или мащаб. Прилагат се ограничения към количествения анализ на въздействията, поради естеството на предмета (управление) и липсата на налични данни за някои аспекти.

5.1. Ефективност

Ефективността на постигане на оперативните цели като цяло се увеличава при варианти от 1 до 3, по-специално:

- предоставянето на насоки и създаването на най-добри практики (Вариант 1) не се очаква да бъде много ефективно, тъй като той главно ще подкрепи действие на тези държави членки, които вече прилагат МПП. Той обаче не би компенсирал липсата на правни или институционални механизми.
- Стимулирането на изпълнението на МПП/ИУКЗ посредством незадължителни мерки (Вариант 2) се очаква да осигури по-висок статут на МПП на равнище ЕС, но е малко вероятно да осигури достатъчна степен на приоритет за неговото изпълнение. Той може също да доведе до „пробиращ“ подход сред държавите членки. За ИУКЗ, незадължителният характер на препоръката няма да доведе до повишаване на степента и качеството на изпълнение. Това беше потвърдено от обществената консултация.
- Създаването на обвързваща рамка за изпълнение на МПП/ИУКЗ (Вариант 3) би бил най-ефективният начин за постигане на оперативните цели. Въпреки това съществуват някои разлики в характера и степента на подробност на обвързващия инструмент и това беше оценено в три подварианта: рамкова директива, директива и регламент.

Подробна директива или регламент, ще бъдат по-строги от директива от рамков тип, ще намалят гъвкавостта на държавите членки и ще намалят възможностите за използване на вече съществуващи процеси, което ще доведе до по-високи административни разходи. За разлика от това, директива от рамков тип, която определя общи задължения и осигурява насоки за конкретното изпълнение от държавите членки ще гарантира предвидимост, стабилност и прозрачност. Освен това тя ще бъде навременна с оглед на сегашната тенденция на разработване на нови дейности. Това би позволило на държавите членки да вземат под внимание тази инициатива, докато разработват своите национални политики. И накрая, тя запазва пропорционалността и субсидиарността, като не се намесва в процесите на планиране и процедурите, като такива, на държавите членки.

В допълнение, един трансверсален вариант за подобряване на наличността на данни и информация ще подобри ефективността на всички варианти, анализирани по-горе. Допълващо действие, което се гради върху съществуващи информационни системи (по-специално „Познания за морската среда 2020“) ще отговори на нуждите на този етап, най-малкото на равнище ЕС.

5.2. Въздействия

Оценката на въздействието идентифицира редица **икономически въздействия**, които са следствие от изпълнението на МПП и ИУКЗ, и по-специално:

- намалени разходи на морските предприятия за трансакции посредством по-бърз, по-опростен процес за вземане на решения и по-голяма прозрачност.
- по-голяма сигурност и предвидимост за частните инвестиции, включително подобрена сигурност за получаване на финансиране за морски инвестиции.
- по-добро използване на морското пространство и възможно най-добро съвместно съществуване на употребите в крайбрежните зони и морските води.
- подобрена привлекателност на крайбрежните региони посредством опазване на природните и създадените ценности.
- намалени разходи за координация за публичните органи, посредством подобрена ефикасност и прозрачност.
- иновации и изследвания нуждите на МПП и ИУКЗ от данни могат да допринесат за подобрени събиране на данни, анализ на управлението, както и на познанията за взаимодействието и взаимното допълване между употребите и морската среда.
- подобрени и интегрирани данни и информация.

Въздействия върху околната среда:

- намаляване на натиска върху околната среда, по-специално посредством подобрено използване на крайбрежното и морското пространство и по-добро управление на човешките дейности.

- подобряване на съхранението на биологичното разнообразие и качеството на околната среда посредством намаляване на разпокъсването на природните области, както и използване на възобновяеми и невъзобновяеми ресурси, които са в унисон с екосистемите.
- подобрена устойчивост на рисковете и/или смекчаване на изменението на климата.

Социални въздействия:

- подобро участие на населението и на заинтересованите страни и подобрен климат за политическо сътрудничество.
- подобрени удобства и културно наследство посредством включване на крайбрежния ландшафт и градската среда на пристанищата в процесите на МПП/ИУКЗ.
- повишен растеж и работни места посредством даване на възможност за растеж на (особено набиращите скорост) морските сектори и допринасяне към заетостта в морската икономика.
- подобряване на морската безопасност.
- подобрен климат за политическо сътрудничество.
- **разходите за изпълнение** за пълното прилагане на ИУКЗ в ЕС са оценени на 200 млн. EUR първоначални разходи и 20 млн. EUR годишни оперативни разходи. Първоначалните разходи са несигурни, тъй като зависят от националните и регионалните контексти в държавите членки. Количественото определяне на разходите за изпълнение на МПП е трудно поради липсата на данни за целия ЕС. Независимо от разликите в общите разходи, пълното съотношение между ползите и разходите е положително. Задължителният подход вероятно ще доведе до по-високи разходи за изпълнение в краткосрочен план. Въпреки това, в същото време той е единственият, който гарантира изпълнението и по този начин реализирането на икономическите ползи, описани по-горе.

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Като приложение 1 към оценката на въздействието е добавена обзорна таблица, която свързва ефективността на възможните решения по отношение на движещите сили на проблемите и степента, до която те са обхванати от различните варианти на политика.

Сравнението на идентифицираните варианти показва, че оптималното действие за постигане на целите, е вариант 3, подвариант 1, а именно рамкова директива на ЕС за МПП и ИУКЗ с ограничен набор от задължения, която включва процес за създаване на най-добри практики.

Доброволните подходи, включващи насоки и/или препоръки няма да доведат до желаните резултати. Един по-предписателен вариант (хармонизация) посредством

подробна директива или регламент, би бил непропорционален, което не е в съответствие с принципите на субсидиарност и води до по-високи разходи.

Накрая, решително, но пропорционално действие на равнище ЕС по време на финансова криза може значително да допринесе за отключване на икономическия потенциал на извънбреговата морска икономика.