

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy planowania przestrzennego obszarów morskich oraz zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną

COM(2013) 133 final – 2013/0074 (COD)

(2013/C 341/15)

Sprawozdawca: **Stéphane BUFFETAUT**

Rada, w dniu 27 marca 2013 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 15 kwietnia 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 ust. 2, art. 100 ust. 2, art. 192 ust. 1, art. 194 ust. 2 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy planowania przestrzennego obszarów morskich oraz zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną

COM(2013) 133 final – 2013/0074 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 września 2013 r.

Na 492. sesji plenarnej w dniach 18–19 września 2013 r. (posiedzenie z 18 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 185 do 2 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przypomina, że 50 % ludności Unii Europejskiej zamieszkuje strefy przybrzeżne. Polityka dotycząca zarządzania strefą przybrzeżną i planowania przestrzennego obszarów morskich ma zatem dla UE szczególne znaczenie. Komitet szczególnie pozytywnie ocenia zamiar organizacji współpracy między właściwymi organami zarówno z danego państwa członkowskiego, jak i z różnych państw członkowskich, zwłaszcza w odniesieniu do obszarów transgranicznych, tak by zadbać także o pełen udział przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego działających na tych obszarach.

1.2 Podkreśla konieczność zastosowania podejścia partycypacyjnego przewidującego uczestnictwo różnych podmiotów, które działają lub pracują na obszarach przybrzeżnych i morskich lub te obszary wykorzystują, tak aby konsultacje przyniosły konkretne rezultaty. Choć wszyscy z pewnością mogą jedynie poprzeć cele Komisji, to sposób wdrażania decyduje o tym, czy dyrektywa będzie z powodzeniem stosowana. Na obszarach przybrzeżnych prowadzone są bardzo różnorodne działania: rybołówstwo przemysłowe, akwakultura, połowy rekreacyjne, transport morski, turystyka, nurkowanie, działania wojskowe, wykorzystywanie źródeł energii itd. Działania te konkurują ze sobą, ale mogą też się uzupełniać.

1.3 By konsultacje były skuteczne, muszą być organizowane na poziomie lokalnym. Wdrażanie dyrektywy siedliskowej („Natura 2000”) i dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej unaocznilo konieczność stworzenia dynamiki terytorialnej. Mimo że ścierają się tu różnorodne interesy, niezbędne jest by użytkownicy obszarów morskich mówili tym samym językiem i dążyli do wspólnych, jasno określonych i realistycznych celów. Bardzo ważna jest zatem odpowiednia metodologia, która umożliwi pojawienie się dynamiki grupowej. Będzie to możliwe tylko, gdy punktem wyjścia będzie wspólnie stworzony obraz aktualnego stanu faktycznego, oparty na rzeczywistej sytuacji na danym obszarze i przewidywanym rozwoju prowadzonej tam działalności.

1.4 Aby przepisy zostały zaakceptowane, cele i wdrażane działania muszą być zrozumiałe i przejrzyste. Warunkiem przestrzegania przepisów jest przede wszystkim ich zrozumienie. Idea im przyświecająca musi być jasna dla wszystkich zainteresowanych, a sposób organizacji obszarów morskich i przybrzeżnych trzeba porządkować w sposób stopniowy i zintegrowany.

1.5 Oprócz zasady regularnego przeprowadzania konsultacji należy określić także priorytety działalności, jaką można wykonać na obszarach morskich i w strefie przybrzeżnej. Priorytetów tych nie można ustalić z góry i będą one musiały być różne w zależności od sytuacji panującej na danym obszarze, tzn. od danych warunków geograficznych, ekologicznych, ludzkich i ekonomicznych. Zasada pomocniczości ma więc zastosowanie w tej dziedzinie zarówno na poziomie unijnym, jak i wewnątrz państw członkowskich.

1.6 Komitet zauważa, że państwa członkowskie nie są jedyne zainteresowanymi stronami i że konsultacje powinny obejmować także regiony i samorządy lokalne oraz różne sektory gospodarki. W konsultacje należy włączyć także partnerów społecznych, zwłaszcza z uwagi na to, że niektóre decyzje mogą mieć wpływ na zatrudnienie (na przykład w sektorze rybołówstwa czy turystyki) i warunki pracy. Przypomina, że wdrażanie programu „Natura 2000” jest już oparte na różnorodnych formach sprawowania rządów na szczeblu lokalnym.

1.7 W praktyce trudności z wdrażaniem wynikają zwłaszcza z faktu, że system prawny zmienia się w zależności od tego, czy chodzi o obszar lądowy czy morski, a przecież oba te terytoria są od siebie uzależnione i ze sobą powiązane. Co więcej, sposób podejścia do problemów może z łatwością nabrać cech korporatywizmu. Trzeba zatem znaleźć właściwą równowagę między uzasadnionymi interesami i niezbędnym wspólnym dobrem – bez uprzedzeń ideologicznych.

1.8 Aby pozostać jak najbliżej konkretnej rzeczywistości, EKES zgadza się z zasadą dokonywania regularnych przeglądów programów zagospodarowania i strategii zarządzania, ale podkreśla, że nie należy sztywno trzymać się podejścia opartego na nadmiernej regulacji. Chodzi tu bowiem o zarządzanie działalnością ludzką w nietrwalej i stale zmieniającej się przestrzeni. Trzeba zatem myśleć w sposób elastyczny i dynamiczny.

1.9 Bardzo ważna jest oczywiście kwestia źródeł finansowania tych strategii politycznych. Będą one obejmowały źródła finansowania zintegrowanej polityki morskiej, ale trzeba też wykorzystać inne źródła, takie jak te związane z polityką rybołówstwa, zarządzaniem środowiskiem („Natura 2000”), rozwojem regionalnym czy nawet WPR. Trzeba zadbać o to, by ta różnorodność źródeł finansowania nie miała negatywnego wpływu na wdrażanie odpowiednich strategii politycznych. Strategie makroregionalne powinny umożliwić powiązanie różnych funduszy na rzecz spójności.

1.10 EKES podkreśla, że finansowanie jest szczególnie ważne, aby umożliwić dynamiczne monitorowanie konsultacji i działań realizowanych w ramach nowej dyrektywy. Bez osób, które wiedzą, jak ukierunkować wysiłki i wesprzeć wdrażanie, istnieje ryzyko, że podejmowane działania okażą się bezskuteczne i nie przyniosą trwałych efektów.

1.11 Ponieważ wiadomo, że duża część problemów ekologicznych w środowisku morskim spowodowana jest zanieczyszczeniami pochodzącymi ze źródeł lądowych, logiczne wydawałoby się, by planowanie przestrzenne obszarów morskich i zagospodarowanie przestrzenne obszarów lądowych położonych w pobliżu wybrzeży były skoordynowane lub nawet zintegrowane.

1.12 EKES podkreśla także szczególną sytuację niektórych państw członkowskich. Na przykład prawie cała strefa przybrzeżna Polski to obszary „Natura 2000”, co sprawia, że trudną kwestią staje się współistnienie nowej działalności gospodarczej i działań służących ochronie środowiska (de facto, podobnie jak na lądzie, obecnie podejmowane działania gospodarcze są uwzględniane w dokumentach dotyczących celów).

1.13 Jeśli chodzi o ocenę, gromadzenie danych i wymianę informacji, kryteria mogą być różne w poszczególnych państwach członkowskich. Byłoby zatem pożądane, by Komisja zaproponowała swego rodzaju wspólne narzędzie interpretacji, tak by oceny i zgromadzone dane były spójne i porównywalne.

1.14 EKES podkreśla, że trzeba zadbać o to, by nowe przepisy nie uniemożliwiały ani nie utrudniały wdrażania już obowiązującego prawodawstwa, takiego jak dyrektywa siedliskowa („Natura 2000”) i dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej, ale by to prawodawstwo wzmocniały, chociaż znajduje się ono dopiero na wczesnych etapach stosowania. Nową dyrektywę należy zatem postrzegać jako nowy filar w strukturze zintegrowanej polityki morskiej Unii Europejskiej.

1.15 Wreszcie Komitet podkreśla, że udział społeczeństwa przewidziany w art. 9 wniosku powinien być organizowany

w sposób pozwalający jak najlepiej uwzględnić lokalną rzeczywistość, gdyż każdy obszar charakteryzuje się szczególnymi warunkami ekologicznymi, geograficznymi i ekonomicznymi.

2. Wprowadzenie

2.1 Omawiany wniosek jest elementem polityki zmierzającej do zapewnienia Unii Europejskiej solidnego wymiaru morskiego. Jest to zrozumiałe, jeśli przyjrzymy się rozciągłości wybrzeży europejskich i ich wyłącznych stref ekonomicznych, w tym stref regionów najbardziej oddalonych. Mają one szczególnie istotne znaczenie dla niektórych państw członkowskich, jak Hiszpania, Francja, Zjednoczone Królestwo, Irlandia czy Portugalia.

2.2 Celem Komisji jest pogodzenie wymogów gospodarczych, społecznych i ekologicznych, co wydaje się oczywiste. Obejmuje to zarówno planowanie przestrzenne obszarów morskich, jak i zintegrowane zarządzanie strefą przybrzeżną, gdzie zachodzą złożone interakcje między morzem a lądem.

2.3 Celem wniosku, wyrażonym w zwyczajowym żargonie, jest propagowanie zrównoważonego wzrostu działalności morskiej i przybrzeżnej oraz zrównoważonego wykorzystania zasobów tych stref.

2.4 Komisja Europejska dąży do planowania i skoordynowania zarządzania tymi obszarami, aby uniknąć konfliktu między różnymi rodzajami działalności oraz zapewnić harmonijne wykorzystanie tych stref. Tak więc zaproponowane działania mają charakter nie sektorowy, lecz przekrojowy. Zakres stosowania tekstu jest wobec tego bardzo szeroki, co może stworzyć wątpliwości odnośnie do konkretnego wdrażania.

2.5 Oczekuje się współpracy między państwami członkowskimi, które będą odpowiedzialne za wdrożenie planowania i zintegrowanego zarządzania. Trzeba skoordynować krajowe lub regionalne polityki sektorowe, aby stworzyć spójną całość, również w wymiarze transgranicznym. Należy odnotować, że działania, „których wyłącznym celem jest obrona lub bezpieczeństwo narodowe”, nie podlegają omawianemu wnioskowi dotyczącemu dyrektywy.

3. Wytyczone cele

3.1 Komisja chce, aby państwa członkowskie opracowały i wdrożyły plany zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich oraz co najmniej jedną strategię zarządzania strefą przybrzeżną. Oczywiście instrumenty te powinny uwzględniać zarówno specyfikę regionalną bądź subregionalną, jak i działalność sektorową.

3.2 Powyżej nakreślono ogólne zasady; konkretnie chodzi zaś o:

— wniesienie wkładu w zapewnienie dostaw energii w UE, z wykorzystaniem morskich źródeł energii (prądów, pływów, fali, wiatru itp.);

- skuteczną rozbudowę transportu morskiego;
- wspieranie zrównoważonego rozwoju sektora rybołówstwa i akwakultury;
- zapewnienie zachowania i poprawy stanu środowiska naturalnego;
- zapewnienie obszarom przybrzeżnym możliwości dostosowania się do skutków zmiany klimatu i zwiększenie ich odporności w tym zakresie.

4. Wymogi Komisji

4.1 Zgodnie ze zwyczajową praktyką Komisja definiuje szereg mniej lub bardziej biurokratycznych wymogów, które mają pomóc w realizacji wytyczonych celów. Można tu wymienić następujące elementy:

- wzajemną koordynację między państwami członkowskimi;
- współpracę transgraniczną;
- zapoznanie się z transgranicznymi skutkami prowadzonej polityki.

4.2 W planach zagospodarowania przestrzennego należy uwzględnić działania związane z odnawialnymi źródłami energii, eksploatacją złóż gazu i ropy, transportem morskim, podwodnymi kablami i kanalizacją, połowami, akwakulturą i obszarami chronionymi.

4.3 W strategiach zarządzania strefą przybrzeżną należy uwzględnić wykorzystanie zasobów naturalnych, zwłaszcza energetycznych, rozwój infrastruktury (energetycznej, portów, zakładów i obiektów morskich itp.), rolnictwo i przemysł, rybołówstwo i akwakulturę, zarządzanie ekosystemami i ich ochronę, przyrodę i krajobraz przybrzeżny oraz konsekwencje zmiany klimatu.

4.4 We wniosku stwierdzono, że państwa członkowskie powinny ustanowić środki zapewniające udział społeczeństwa na etapie opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego i strategii zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną. EKES z wielką uwagą przygląda się tej propozycji.

4.5 Aby skutecznie przeprowadzić te działania, potrzeba faktycznej współpracy między państwami członkowskimi i z krajami trzecimi, gdyż obszary morskie z definicji są obszarami otwartymi, na których dochodzi do stałych interakcji.

5. Wdrażanie w praktyce

5.1 Do każdego państwa członkowskiego należy wyznaczenie właściwych organów odpowiedzialnych za wdrożenie dyrektywy, a także przekazanie Komisji ich wykazu. Państwa muszą również przedkładać Komisji sprawozdania z wdrażania dyrektywy. Decyzje trzeba podejmować na szczeblu jak najbliższym zainteresowanych osób (użytkowników morza) i lokalnych realiów.

5.2 We wniosku przyznaje się Komisji możliwość skorzystania z aktów wykonawczych w celu doprecyzowania niektórych danych lub wymogów administracyjnych, co jest całkowicie dopuszczalne z zastrzeżeniem, iż środek ten nie doprowadzi do tworzenia nowych zobowiązań nieprzewidzianych we wniosku.

6. Uwagi ogólne

6.1 Zakres obecnego wniosku jest niezwykle rozległy i stanowi kontynuację następujących obowiązujących dokumentów: dyrektywy siedliskowej, lepiej znanej jako „Natura 2000”, oraz dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej obejmującej wszystkie obszary przybrzeżne. Zarządzanie tymi aspektami spoczywa na nowych władzach lokalnych, regionalnych bądź krajowych.

6.2 Zasadniczym pytaniem jest więc, w jaki sposób należy powiązać i skoordynować nowe planowane przepisy z istniejącymi dyrektywami.

6.3 Zakres zastosowania nowego wniosku rodzi obawy, iż pożądane efekty rozmyją się wśród sprawozdań o bardzo administracyjnym charakterze. Niezbędne jest pozostanie w jak najbliższym kontakcie z codzienną rzeczywistością.

6.4 Deklarowanym celem jest poprawa koordynacji strategii politycznych dotyczących środowiska morskiego. Nie można temu niczego zarzucić, lecz należy się zastanowić, czy nie byłoby bardziej wskazane poczekać, aż obowiązujące przepisy staną się w pełni skuteczne, zanim doda się nową „warstwę” regulacyjną. Potrzeba pewnego poziomu dojrzałości, zanim osiągnie się pożądaną skuteczność, i trzeba mieć jasny obraz tego, co ma się wprowadzić w życie. Już kardynał Richelieu stwierdził, że dobre prawo, to prawo, które ludzie rozumieją.

6.5 Taka ulepszona koordynacja jest też niezbędna w odniesieniu do przydzielania europejskiego finansowania na wsparcie wdrażania nowej dyrektywy. Strategie makroregionalne należy postrzegać jako ramy, które pozwalają zapewnić lepsze powiązanie różnych funduszy na rzecz spójności, z których można skorzystać.

6.6 Różnorodna działalność prowadzona na morzu i w strefach przybrzeżnych uzależniona jest od rozmaitych podmiotów gospodarczych, naukowych, politycznych i administracyjnych. Ponadto o korzystanie z tych stref konkurują między sobą różne sektory gospodarki: rybołówstwo, transport, eksploatacja zasobów energetycznych, turystyka itd. Dodatkowo na strefy przybrzeżne zasadniczy i złożony wpływ wywiera działalność prowadzona na lądzie. Te wzajemne powiązania uniemożliwiają postrzeganie obszarów lądowych i morskich niezależnie od siebie.

6.7 Należy unikać nadmiernie administracyjnego podejścia, które tylko utrudniłoby sytuację lub obciążało i spowolniło działania. Konieczne jest faktyczne zaangażowanie podmiotów aktywnych na obszarach morskich i przybrzeżnych i zajmujących się nimi, tj. podmiotów gospodarczych, partnerów społecznych, naukowców i organizacji pozarządowych. Nie chodzi tu o obciążenie procesu, lecz o uniknięcie na późniejszym etapie kwestii spornych, w tym prawnych, albo podejmowania decyzji nieuwzględniających konkretnych realiów.

7. Uwagi szczegółowe

7.1 Należy przypomnieć, że planowanie przestrzenne obszarów morskich oraz zintegrowane zarządzanie strefą przybrzeżną powinny być zgodne z już przyjętymi dyrektywami, a szczególnie z dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej (2008 r.) i dyrektywą siedliskową („Natura 2000”, 1992 r., z opóźnieniem zastosowaną do stref przybrzeżnych). To właśnie one składają się obecnie na zintegrowaną politykę morską UE.

7.2 Wdrażanie tej nowej dyrektywy musi też przebiegać z poszanowaniem zasady pomocniczości działań Unii Europejskiej względem działań państw członkowskich, a także działań samorządów terytorialnych. Priorytety przedstawione w dyrektywie trzeba uszeregować pod względem ważności w sposób różniący się w zależności od danej strefy czy danego obszaru. Nie można w ten sam sposób traktować Morza Bałtyckiego i Śródziemnego ze względu na ich cechy geograficzne i

ekologiczne. Różnice takie pojawiają się także pomiędzy poszczególnymi regionami i strefami przybrzeżnymi.

7.3 Jednym z najbardziej użytecznych aspektów wniosku jest organizacja współpracy między organami zarządzającymi, której towarzyszą działania informacyjne i kontrolne. Aby było to naprawdę skuteczne, pożądane byłoby określenie wspólnych ogólnych kryteriów, dzięki którym można by łatwo wymieniać i przekazywać informacje i dane i to nie tylko między tymi organami, ale także między wszystkimi podmiotami zajmującymi się działalnością związaną z morzem i strefą przybrzeżną. Trzeba jednak podkreślić, że skuteczność tego procesu jest uzależniona od wykorzystania odpowiedniej metody umożliwiającej zaangażowanie różnych podmiotów lokalnych, publicznych i prywatnych, w realizację wspólnych celów w oparciu o podobne rozumienie sytuacji wyjściowej. Główną kwestią jest tu zdolność do zapewnienia dobrej komunikacji między podmiotami prowadzącymi bardzo zróżnicowaną działalność na tym samym obszarze przybrzeżnym i morskim.

7.4 Zanieczyszczenia pochodzące ze źródeł lądowych (ścieki miejskie i przemysłowe, duże odpady przyniesione przez wody powodziowe itd.) oraz budowle wychodzące w morze (porty, nasypy, zabezpieczenia przeciwozryjne itd.) mają bardzo negatywny wpływ na środowisko morskie, w związku z czym zagospodarowanie przestrzenne obszarów lądowych położonych w pobliżu wybrzeży powinno zostać skoordynowane ze strategiami dotyczącymi zarządzania strefą przybrzeżną i planowania przestrzennego obszarów morskich lub nawet z nimi zintegrowane.

Bruksela, 18 września 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE
