EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 4.2.2025
COM(2025) 3 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

om kommissionens bedömning av medlemsstaternas åtgärdsprogram så som de uppdaterats i enlighet med artikel 17 i ramdirektivet om en marin strategi (2008/56/EG)

{SWD(2025) 1 final}

INNEHÅLL

1. INLEDNING 1

2. HAVENS TILLSTÅND I EUROPA 4

3. ATT TA ITU MED DEN TREDUBBLA VÄRLDSOMSPÄNNANDE KRISEN 9

3.1 MOT NOLLFÖRORENING I HAVEN 11

3.2 ATT GE HAVSNATUREN STÖRRE PLATS I VÅRA LIV 15

3.3 BEKÄMPNING AV KLIMATKRISEN 20

4. ATT SÄKERSTÄLLA SAMHÄLLSEKONOMISK HÅLLBARHET 22

5. STYRNING OCH REGIONALT SAMARBETE 22

6. SLUTSATSER OCH UTSIKTER 26

7. REKOMMENDATIONER 27

1. INLEDNING

Haven är avgörande för kvaliteten på våra – och kommande generationers – liv, försörjning och ekonomier. De fyller också en viktig funktion genom att binda koldioxid, reglera klimatet och minska klimatförändringarnas konsekvenser. Hur haven mår kan påverka hur väl vi står emot den tredubbla världsomspännande krisen: klimatförändringar, kollapsande biologisk mångfald och föroreningar. Men för närvarande används inte Europas hav på ett hållbart sätt. De marina ekosystemen är alltjämt lika belastade och försämrade, och det gör det svårt att nå vårt övergripande mål att haven ska vara rena, friska och produktiva.

De senaste tolv åren har EU-medlemsstaterna utarbetat marina strategier för att följa ramdirektivet om en marin strategi (havsmiljödirektivet) ([1]). Enligt direktivet måste de bedöma den marina miljöns tillstånd, utarbeta övervakningsprogram, sätta miljömål och genomföra åtgärder för att uppnå direktivets centrala mål att säkra ”god miljöstatus” för alla EU:s marina vatten. Detta skulle ha uppnåtts senast 2020. I direktivet fastställs särskilda deskriptorer ([2]) som definierar begreppet god miljöstatus. Det är bland annat att man bevarar biologisk mångfald eller bekämpar antropogen belastning, som undervattensbuller, eutrofiering, skador på havsbotten, marint skräp (i direktivet kallat marint avfall) och främmande ämnen.

Enligt ett beslut från kommissionen ([3]) som varit i kraft sedan juni 2017 måste medlemsstaterna uppfylla gemensamma kriterier och metodstandarder när de fastställer ”god miljöstatus” i kvantitativa termer för sina marina vatten. Framför allt krävs det uttryckligen i havsmiljödirektivet att medlemsstaterna samarbetar med sina grannar i varje marin region eller delregion, helst genom befintliga regionala institutionella samarbetsstrukturer ([4]), för att tillse att de åtgärder som genomförs är sammanhängande och samordnade ([5]).

I den europeiska gröna given ([6]) fastställs övergripande prioriteringar, bland annat skydd av vår biologiska mångfald och våra ekosystem, och den understöder därför det här arbetet, då ambitionen i den gröna given är att

- minska föroreningarna av luft, vatten och mark,
- ställa om till en cirkulär ekonomi,
- förbättra avfallshanteringen, och
- säkerställa hållbarheten för vår blå ekonomi och fiskerisektorerna.

([1]) Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi). Se EUR-Lex – 32008L0056 – SV – EUR-Lex (europa.eu).

[2] De elva kvalitativa deskriptorerna anges i bilaga I till ramdirektivet om en marin strategi och specificeras närmare i kommissionens beslut 2017/848/EU. De innefattar D1 – Biologisk mångfald, D2 – Främmande arter, D3 – Kommersiellt nyttjade fiskar och skaldjur, D4 – Näringsvävar, D5 – Eutrofiering, D6 – Havsbottnens integritet, D7 – Hydrografiska förändringar, D8 – Främmande ämnen, D9 – Främmande ämnen i fisk och skaldjur, D10 – Skräp, D11 – Energi, inbegripet undervattensbuller.

([3]) Kommissionens beslut (EU) 2017/848 om fastställande av kriterier och metodstandarder för god miljöstatus i marina vatten, specifikationer och standardiserade metoder för övervakning och bedömning. Finns på EUR-Lex – 32017D0848 – SV – EUR-Lex (europa.eu).

([4]) Inklusive de strukturer som inrättats inom ramen för regionala havskonventioner.

([5]) I artikel 4 i direktiv 2008/56/EG förtecknas EU:s marina regioner och delregioner. EU:s fyra marina regioner är Östersjön, Nordostatlanten, Medelhavet och Svarta havet.

([6]) EU:s gröna giv (europa.eu).

EU:s strategi för biologisk mångfald ([7]), handlingsplanen för nollförorening ([8]) och den marina handlingsplanen ([9]) är de viktigaste politiska instrumenten som antagits för att driva de målen.

Havsmiljödirektivet är en del av en bredare agenda för vattenresiliens. I de politiska riktlinjerna för nästa kommission för 2024–2029 meddelades att man ska anta en ny europeisk strategi för vattenresiliens. Där ska Europa få en mer tryggad vattenförsörjning genom att vattenkvaliteten och vattenmängden bevaras i och utanför EU, genom att vår vattenindustri får en konkurrenskraftig innovativ profil, samt genom att man tar itu med grundorsakerna till vattensvårigheterna, däribland föroreningar, förlust av biologisk mångfald och klimatförändringarnas konsekvenser. Rena, friska och produktiva hav och oceaner är centrala för vår gröna och digitala omställning och för EU:s välstånd på lång sikt. Havsmiljödirektivet kan också direkt bidra till att uppnå målen i den kommande ”havspakt” som ordförande von der Leyen tillkännagav i sina politiska riktlinjer för nästa kommissionsmandat: att stärka den blå ekonomin och säkerställa god förvaltning och hållbarhet för våra hav i alla deras aspekter.

Detta är första gången inom den nya politiska ramen som kommissionen bedömer den andra omgången åtgärdsprogram enligt havsmiljödirektivet. Bedömningen är utförd i nära samordning med bedömningarna av den tredje omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt och den andra omgången planer för hantering av översvämningsrisker enligt vattenramdirektivet respektive översvämningsdirektivet ([10]). För att själva genomförandet ska gå snabbare siktar kommissionen på att genomföra lagstiftningen om sötvatten och marina vatten på ett mer integrerat och sammanhängande sätt, enligt strategin ”från källa till hav” ([11]).

Bedömningen är alltså särskilt inriktad på att säkerställa att genomförandet av havsmiljödirektivet stämmer överens med vattenramdirektivet. Man ska dock lägga märke till att kraven är olika i de två direktiven. Rapporten om vattenramdirektivet/översvämningsdirektivet är en noggrann bedömning av hur det står till med sötvattenförekomsterna i EU, utifrån uppgifter som medlemsstaterna rapporterat, och av deras åtgärder för att förbättra läget. I rapporten om havsmiljödirektivet, som krävs enligt artikel 16 i det direktivet, bedöms däremot bara medlemsstaternas åtgärdsprogram. De två rapporterna skiljer sig alltså något i omfattning, och därför görs jämförelserna av de delar som är gemensamma.

([7]) *Biodiversity strategy for 2030* (europa.eu).

([8]) Meddelande från kommissionen *Vägen till en frisk planet för alla – EU-handlingsplan: Med sikte på nollförorening av luft, vatten och mark*, COM(2021) 400 final. Finns på https://environment.ec.europa.eu/strategy/zero-pollution-action-plan_sv.

([9]) Meddelande från kommissionen *EU:s handlingsplan: Skydda och återställa marina ekosystem för ett hållbart och resilient fiske*, COM(2023) 102 final. Finns på EUR-Lex – 52023DC0102 – SV – EUR-Lex (europa.eu).

([10]) Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om genomförandet av ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) och översvämningsdirektivet (2007/60/EG)
Tredje omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt
Andra omgången planer för hantering av översvämningsrisker, COM(2025) 2.

([11]) Med en strategi från källa till hav menas att man etablerar en förvaltning som utökar samarbetet och samstämmigheten i hela systemet från vattnets källor ända ut i havet, och minskar förändringarna av de viktiga flödena (vatten, föroreningar, sediment, material, biota, ekosystemtjänster), så att det blir en mätbar ekonomisk, social och miljömässig förbättring i alla sötvattensmiljöer, kustmiljöer, kustnära miljöer, miljöer i övergångszoner och havsmiljöer. Strategin tar hänsyn till hela systemet från källa till hav, med betoning av de miljömässiga, sociala och ekonomiska sambanden uppströms och nedströms, och främjar samordning mellan olika sektorer och segment.

Även om åtgärdsprogrammen utarbetades innan lagen om restaurering av natur antogs ([12]), påverkar genomförandet av den lagen helt klart den tredje genomförandecykeln för havsmiljödirektivet.

Syfte och struktur

I denna rapport presenteras de viktigaste resultaten av kommissionens bedömning av den andra omgången åtgärdsprogram, som samtliga medlemsstater var tvungna att rapportera senast den 31 mars 2022 ([13]). Dessa program är en uppdatering sedan den första genomförandecykeln och tar hänsyn till den senaste bedömningen av tillståndet för marina vatten och kommissionens rekommendationer från 2018 om åtgärderna ([14]). En mer detaljerad analys av medlemsstaternas åtgärdsprogram, graden av regional samstämmighet, landsspecifika slutsatser och rekommendationer finns i det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar ([15]).

Analysen är uppbyggd kring den tredubbla världsomspännande krisen i form av föroreningar, förlust av biologisk mångfald och klimatförändringar ([16]). Syftet är att bedöma om de åtgärder som medlemsstaterna lagt fram räcker till för att bekämpa de särskilda formerna av belastning i deras marina vatten och bidra till att uppnå god miljöstatus. Det fastställs också en uppsättning viktiga rekommendationer som vägledning för ytterligare förbättring. En del av de centrala budskap och rekommendationer som presenteras i slutsatserna kompletterar dem som presenteras i rapporten om vattenramdirektivet/översvämningsdirektivet.

Det var bara fem medlemsstater som rapporterade inom tidsfristen fram till mars 2022. Ytterligare nio rapporterade med upp till ett års fördröjning, och tre rapporterade med över ett års fördröjning men ändå i tid för att komma med i denna bedömning ([17]). Totalt kunde kommissionen bedöma åtgärdsprogrammen från 17 (av 22) medlemsstater med kust: Belgien, Tyskland, Irland, Spanien, Estland, Frankrike, Italien, Cypern, Lettland, Litauen, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien, Finland och Sverige. Dröjsmål och utebliven rapportering begränsade kommissionens möjligheter att utföra omfattande bedömningar av den regionala samstämmigheten.

Åtgärdsprogrammen för de fem återstående medlemsstaterna (Bulgarien, Danmark, Grekland, Kroatien och Malta) kommer att offentliggöras på EEA:s plattform Wise-Marine ([18]). Kommissionen kommer också att utarbeta landsspecifika bedömningar och rekommendationer, som kommer att delas direkt med medlemsstaterna. Vidare blir bedömningen av medlemsstaternas program underlag för 2024 års övervaknings- och utsiktsrapport om nollförorening, den pågående översynen av havsmiljödirektivet ([19]) och

([12]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur och om ändring av förordning (EU) 2022/869, EUT L, 2024/1991, 29.7.2024.
([13]) Se artikel 13.9 i direktiv 2008/56/EG.
([14]) Rapport från kommissionen, *Bedömning av medlemsstaternas åtgärdsprogram enligt ramdirektivet om en marin strategi*, Bryssel, 31.7.2018, COM(2018) 562 final.
([15]) Arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer rapporten från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om kommissionens bedömning av medlemsstaternas åtgärdsprogram så som de uppdaterats i enlighet med artikel 17 i ramdirektivet om en marin strategi (2008/56/EG), SWD(2025) 1 (inte översatt till svenska).
([16]) Se *What is the Triple Planetary Crisis?* | UNFCCC.
([17]) I tid – BE, IT, RO, SE, FI; med upp till sex månaders fördröjning – NL, DE, FR, PL, ES; med upp till ett års fördröjning – IE, PT, SI, EE; fram till den 1 september 2023 – CY, LT, LV.
([18]) *MSFD reports and assessments* (europa.eu).
([19]) *Skydd av havsmiljön – översyn av EU:s regler* (europa.eu).

annat arbete med att genomföra EU:s strategier för biologisk mångfald och klimatanpassning.

2. HAVENS TILLSTÅND I EUROPA

Ungefär 40 % av EU:s befolkning bor i kustnära områden. För de samhällena är haven direkt kopplade till kultur, identitet och tillhörighet ([20]).

Flera decennier av överfiske, utsläpp av näringsämnen, främmande ämnen och skräp, intensiv sjöfart och många andra former av antropogen belastning, i kombination med klimatförändringarnas allt värre konsekvenser, har allvarligt försämrat de marina ekosystemens tillstånd.

Denna ökande belastning äventyrar de fördelar med Europas hav som kommande generationer har rätt till och behöver för sina liv, försörjningsmöjligheter och ekonomier.

År 2018 utförde medlemsstaterna den första bedömningen av sina marina vattens tillstånd enligt havsmiljödirektivet. Där analyserade de i hur stor omfattning belastningen från mänskliga verksamheter påverkar livet och ekosystemen i haven och framstegen mot att uppnå god miljöstatus ([21]). Tillsammans med övriga informationskällor gav detta kommissionen en heltäckande bild av tillståndet för den marina miljön 2020, som var det år då god miljöstatus skulle uppnås.

Trots förbättringar på vissa områden var slutsatsen sedan tydlig: god miljöstatus hade inte uppnåtts i alla europeiska marina vatten ([22]). Vissa typer av belastning runtom i Europas hav tenderar att öka mer och mer, men positivt är att detta fortfarande går att vända. Det kan framför allt ske genom ändamålsenliga åtgärder enligt havsmiljödirektivet, varav vissa bygger på andra långvariga politiska och rättsliga ramar (till exempel fågel- och habitatdirektiven, havsplaneringsdirektivet, vattenramdirektivet och den gemensamma fiskeripolitiken).

Ett påfallande exempel är att strandskräpet i alla EU:s havsområden mellan 2015 och 2021 beräknas ha minskat med 29 % ([23]), och med ännu mer anmärkningsvärda 45 % i Östersjön. Även om de flesta havsområden ännu inte har nått god miljöstatus är denna stora minskning inom loppet av fem år en framgångssaga som visar att gemensamma åtgärder fungerar. Det finns ett antal faktorer som förklarar resultatet, bland annat ett mycket stort stöd för åtgärderna från allmänheten, politiska åtaganden på hög nivå att vända trenden (t.ex. 2018 års plaststrategi och 2021 års åtgärdsplan för nollförorening inom den europeiska gröna given) och en stabil rättslig grund så att myndigheterna kunnat vidta åtgärder (vid sidan av havsmiljödirektivet är det direktiven om engångsplast och om

([20]) *Marine* (europa.eu).

([21]) Meddelande från kommissionen *Kommissionens tillkännagivande om rekommendationer per medlemsstat och region om 2018 års uppdaterade rapporter avseende artiklarna 8, 9 och 10 i havsmiljödirektivet (2008/56/EG)* 2022/C 118/01. Finns på EUR-Lex – 52022XC0314(01) – SV – EUR-Lex (europa.eu).

([22]) Rapport från kommissionen om genomförandet av ramdirektivet om en marin strategi (direktiv 2008/56/EG), COM(2020) 259 final, EUR-Lex – 52020DC0259 – SV – EUR-Lex (europa.eu).

([23]) Europeiska kommissionen, Gemensamma forskningscentrumet, den tekniska gruppen för marint skräp enligt havsmiljödirektivet, Hanke, G., Walvoort, D., Ruiz-Orejón, L. F., van Loon, W. M. G. M., Giorgetti, A., Molina-Jack, M. E., Vinci, M., *European Coastline Litter Trends 2015–2021 – Methodology development and trend results for the Marine Strategy Framework Directive*, Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg, 2024, JRC138907.

mottagningsanordningar i hamn från 2019). Havsmiljödirektivet tillför ett uppenbart mervärde i den här processen:

- I de offentliga och politiska kampanjerna mot skräp och plast användes uppgifter från havsmiljödirektivet som underlag till budskapet.
- Samma uppgifter användes i konsekvensbedömningen till och antagandet av direktivet om engångsplast, och ökade allmänhetens medvetenhet.
- Med tanke på att minskningen på 29 % skedde redan innan direktivet om engångsplast börjat gälla kan den åtminstone delvis tillskrivas de åtgärder som planerades inom den första genomförandecykeln för havsmiljödirektivet.
- Minskningen med 29 % kan bedömas och kommuniceras tydligt genom medlemsstaternas, EU-institutionernas och EU-byråernas ([24]) samt civilsamhällets gemensamma insatser för att samla in och ta fram jämförbara uppgifter av hög kvalitet.

Analysen av den andra omgången åtgärdsprogram mot marint skräp (marint avfall) visar att medlemsstaterna håller på att vidta ytterligare åtgärder mot problemet med strandskräp: detta bör stödja den positiva trenden med fortgående minskningar (se avsnitt 3.1).

För andra områden, såsom havsföroreningar eller förlust av biologisk mångfald, kommer framstegen mot god miljöstatus sedan 2018 att bedömas när medlemsstaterna rapporterat sin tredje bedömning av tillståndet för marina vatten, i oktober 2024. Under tiden finns det gott om färsk information att tillgå om tillståndet för EU:s hav i de regionala bedömningarna från de fyra regionala havskonventionerna – det vill säga Helsingforskonventionen ([25]), Osparkonventionen ([26]), Barcelonakonventionen ([27]) och Bukarestkonventionen ([28]).

- *Östersjöområdet*

Helsingforskommissionens (Helcom) tredje helhetsbedömning ([29]), som kom ut i oktober 2023, är en heltäckande översikt av tillståndet för Östersjöns ekosystem 2016–2021. Den visar liten eller ingen förbättring under den perioden, och det visar tydligt att det behövs fortsatta och förbättrade samordnade åtgärder.

- Belastningen från **föroreningar** ligger på en fortsatt hög nivå. Eutrofiering är alltjämt ett stort problem som påverkar näringsväven på olika nivåer och bidrar till förstörelse av ekosystem. Det finns tecken på förbättring i vissa områden, särskilt i de sydvästra delområdena, men det har skett en alarmerande ytterligare försämring i Östersjöns centrala delar. Påverkan av farliga ämnen är fortfarande hög i de flesta områden i regionen, med höga koncentrationer av vissa främmande ämnen ([30]) som framför allt återfinns i fisk och musslor. Det finns tecken på vissa förbättringar, då man sett minskningar av kemikaliekoncentrationerna i djuren i ett antal områden. När det gäller strandskräp ligger 11 av 16 delområden över gränsvärdet på 20 skräpobjekt per

([24]) T.ex. Europeiska miljöbyrån (EEA), Europeiska sjösäkerhetsbyrån (Emsa) och det europeiska nätverket för marina observationer och datainsamling (EMODnet).
([25]) Se https://helcom.fi/.
([26]) Se https://oap.ospar.org/en/.
([27]) Se https://www.unep.org/unepmap/who-we-are/barcelona-convention-and-protocols?%2Ffr%2Fwho-we-are%2Fbarcelona-convention-and-protocols=.
([28]) Se http://www.blacksea-commission.org/_convention.asp.
([29]) Se *State of the Baltic Sea 2023* – Helcom.
([30]) Polybromerade difenyletrar (PBDE), tributyltenn (TBT), kvicksilver och koppar.

100 m strand ([31]) och har därför inte god miljöstatus. En av de främsta orsakerna till undervattensbuller är buller från fartyg, där det råder betydande variationer sett till plats (farlederna är värst drabbade) och tid (fartygsbuller är mer utbrett på vintern än på sommaren).

- När det gäller **biologisk mångfald** är det flera marina arter (både däggdjur och fåglar) och livsmiljöer (habitat) som inte har god status, över hela Östersjön och på alla nivåer i näringsväven. Tre kommersiella fiskbestånd har minskat sedan den senaste bedömningen och endast ett har förbättrats. Emellertid har åtgärderna skärpts för att bevara den biologiska mångfalden, och regionen är på väg att nå det globala målet att skydda 30 % av områdena senast 2030.
- **Klimatförändringarnas** effekter är redan uppenbara och den förväntade uppvärmningen förväntas snart få ytterligare skadliga konsekvenser. Det behövs därför ännu mer akuta åtgärder för att bygga upp ekosystemets resiliens och begränsa de negativa effekterna.

Trots den allmänna slutsatsen att Östersjöns tillstånd har förbättrats, visar bedömningen att samordnade åtgärder för att minska belastningen faktiskt ger konkreta resultat när de är bra utformade och genomförs ändamålsenligt. Lägesrapporten om de åtgärder som vidtagits inom ramen för Our Baltic-deklarationen inför den andra Our Baltic-konferensen i september 2023 ([32]) bekräftar att de stegen är grundläggande.

- *Medelhavsområdet*

I december 2023 tog Barcelonakonventionen fram en heltäckande bedömning av tillståndet i Medelhavet ([33]), på grundval av uppgifter som samlats in sedan den senaste kvalitetsstatusrapporten 2017. Många frågor kunde inte bedömas på grund av ojämn tillgång till uppgifter, men de indikatorbedömningar som finns visar en blandad bild.

- När det gäller **föroreningar**, främst främmande ämnen och eutrofiering, finns det visserligen inga tydliga budskap som kan gälla för hela Medelhavsområdet, men det finns detaljerade resultat för särskilda bedömningsområden och indikatorer ([34]). Endast 16 % av de övervakade stränderna vid Medelhavet har uppnått god miljöstatus beträffande skräp. Delregionen Egeiska havet och Levantinska sjön är den som är mest drabbad av akuta föroreningshändelser, särskilt oljeutsläpp. Det återspeglar att det är en av Medelhavets hårdast trafikerade sjöfartsrutter. Hela Medelhavet verkar ha god miljöstatus när det gäller impulsiva bullernivåer som påverkar utvalda valdjur, men inte när det gäller kontinuerligt buller, särskilt inte i västra Medelhavet och Egeiska havet och Levantinska sjön.
- I fråga om **biologisk mångfald** har överexploateringen av fiskbestånden uppmuntrande nog minskat under det senaste årtiondet och nått sin lägsta nivå sedan 2003, och åtgärderna har påskyndats de senaste två åren. Denna trend är likadan i alla

([31]) *EU Member States agree on threshold value to keep Europe's beaches clean* – Europeiska kommissionen (europa.eu).
([32]) https://op.europa.eu/sv/publication-detail/-/publication/2e76afa1-5695-11ee-9220-01aa75ed71a1.
([33]) *2023 Mediterranean Quality Status Report*, 23:e mötet med de avtalsslutande parterna i konventionen om skydd av Medelhavets marina miljö och kustregion och dess protokoll, Portorož, Slovenien, 5–8 december 2023, UNEP/MED IG.26/Inf.10.
([34]) Exempelvis har delregionen Adriatiska havet god miljöstatus för kväve, fosfor och klorofyll-a, och 80 % av delregionerna har god miljöstatus för metaller, polycykliska aromatiska kolväten och polyklorerade bifenyler (PCB) i sediment.

delregioner ([35]). De flesta kommersiella arter är dock fortfarande överexploaterade, och fisketrycket är fortfarande det dubbla mot vad som anses hållbart. Förstöringen av livsmiljöer är fortfarande ett av de mest genomgripande hoten mot strukturen och funktionen hos Medelhavets kustekosystem. Ner till 1 000 meters djup orsakar bottenfiske med trålar och skrapredskap mest omfattande skada på havsbottnens livsmiljöer. Många populationer av sjöfågelarter har nått god miljöstatus, med vissa undantag. De flesta valdjur är fortfarande förtecknade som i hög grad hotade i IUCN:s rödlistebedömning, även om statusen för utbredda arter som flasknosdelfin och strimmig delfin har förbättrats under de senaste 20 åren.

- **Klimatförändringar** är ett av de största problemen Medelhavsregionen står inför. De senaste tre årtiondena har värmeböljor till havs orsakat massdöd bland olika marina arter och allvarliga förluster för skaldjursindustrin. Den stigande havsvattentemperaturen gör att främmande arter sprids snabbare. Hydrografiska förändringar gör att Medelhavets marina livsmiljöer utsätts för allt större fara, och några löper risk att dö ut helt. De centrala och östra delarna av Medelhavet anses mer sårbara för klimatförändringar på grund av ökad påverkan av invasiva arter, högre vattentemperaturer och mindre cirkulation i havet, som leder till lägre nivåer av upplöst syre ([36]).

- *Nordostatlantområdet*

Den mest avgörande bedömningen av hela Nordostatlantens tillstånd är den kvalitetsstatusrapport som Osparkommissionen släppte i juni 2023 ([37]) och som bygger på uppgifter för perioden 2009–2021. Det har gjorts betydande framsteg för att bättre förstå och begränsa den mänskliga verksamhetens negativa effekter. Trots vissa förbättringar tyder trenderna på att den biologiska mångfalden minskar och att livsmiljöerna håller på att förstöras i många delar av det berörda området.

- **Föroreningar** från en lång rad farliga ämnen, alltför stora mängder näringsämnen (som leder till eutrofiering) och marint skräp har inte åtgärdats fullt ut. Det har registrerats minskningar av utsläppen av farliga ämnen från olje- och gassektorn och av radioaktiva ämnen från kärnsektorn. Koncentrationerna av många av de farligaste ämnena (t.ex. polycykliska aromatiska kolväten och PCB från avrinning, industriutsläpp och gamla byggplatser samt vissa insektsbekämpningsmedel) har minskat avsevärt sedan 1980- och 1990-talen. De flesta delregioner har dock otillfredsställande status för farliga ämnen i marina arter, vilket främst beror på kvicksilver och PCB. Situationen är en aning bättre vad gäller sedimentföroreningar. Det har skett en betydande minskning av näringsämnen som når havsmiljön, i synnerhet från jordbrukskällor, avloppsvatten samt industri- och atmosfärkällor. Föroreningar kvarstår dock i flodmynningar och i vissa kustområden. Resultaten för marint skräp är på samma sätt blandade: volymen av marint skräp är fortfarande hög, men har sjunkit. Volymen skräp på stränderna sjunker även den, men skräp på havsbottnen är fortfarande utbrett, främst skräp från fiske och plastmaterial. Bullerföroreningar är ett allt större bekymmer.

([35]) Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet *Hållbart fiske i EU: lägesrapport och riktlinjer för 2025*, Bryssel, 7.6.2024, COM(2024) 235 final.
([36]) Se ovan.
([37]) Se https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/quality-status-reports/qsr-2023/.

- Det har onekligen gjorts framsteg med att minska överfisket sedan 2003 ([38]), men fiskets och andra mänskliga verksamheters konsekvenser för den **biologiska mångfalden** är alltjämt djupt oroande. Samtliga bedömningar av huvudkomponenterna (sjöfåglar, däggdjur, fisk, bentiska och pelagiska livsmiljöer) och näringsvävarna visar att den biologiska mångfalden minskar, trots framsteg med att identifiera och ta itu med belastningen. I synnerhet sjöfåglarnas tillstånd har försämrats sedan den senaste bedömningen 2017.
- **Klimatförändringar** och havsförsurning orsakar stora förändringar som äventyrar en stor del av Nordostatlantens marina biologiska mångfald. Eftersom det även pågår andra former av mänsklig belastning tappar de marina ekosystemen på det hela taget sin resiliens mot klimatförändringarna.

I kvalitetsstatusrapportens slutsatser finns det två tydliga resultat:

1) Det behövs ytterligare åtgärder för att ändra den nuvarande utvecklingsbanan.
2) De åtgärder som vidtagits hittills behöver genomföras mer ändamålsenligt.

- *Svartahavsområdet*

Det finns ingen regional bedömning för Svarta havet, men det finns vissa uppgifter tillgängliga som främst omfattar perioden 2016–2021, från det EU-finansierade projektet EMBLAS ([39]). Dessa kompletteras med analyser som kommissionens gemensamma forskningscentrum utfört.

- Beträffande **föroreningar** bekräftar observationerna att samtliga områden i Svarta havet innehåller marint skräp, främst skräp i form av plast och mikroplast. Uppgifterna visar att stränderna längs Svarta havet är de mest nedskräpade i Europa och har den största mängden engångsplast (652 skräpobjekt per 100 m). Främmande ämnen som tungmetaller, polycykliska aromatiska kolväten och vissa bekämpningsmedel finns fortfarande i havet, och koncentrationen av perfluoroktansulfonat överskrider gränsen för vad som är säkert. En vetenskaplig undersökning 2021 avslöjade mycket riktigt också att den ansamlade föroreningen med kemiska främmande ämnen i Svarta havet var ca 3–8 gånger högre än i Medelhavet och 2–7 gånger högre än i Nordostatlanten ([40]). Vissa kustregioner tycks ha god miljöstatus vad gäller eutrofiering, men de flesta av de centrala östliga djupvattendelarna hade inte god miljöstatus 2019 på grund av blomning av fytoplankton och höga koncentrationer av förorenande ämnen.
- Beträffande **biologisk mångfald** har biomassanivåerna för åtskilliga fisk- och skaldjursarter uppenbart sjunkit mellan 1995 och 2021, vissa ganska dramatiskt (t.ex. vitling, pigghaj, ansjovis eller snäckdjuret *Rapana venosa*). Kust- och shelfvatten bedömdes ha god miljöstatus för biologisk mångfald hos fytoplankton, men de öppna vattnen hade inte det. Dessutom försämrades miljöförhållandena mellan 2016 och 2019 i havsreservatet ”Zernovs phyllophorafält”, som är Svarta havets största

([38]) ”År 2003 låg den genomsnittliga fiskedödligheten i Nordostatlanten 53 % över FMSY-målet. Den senaste bedömningen visar att dödligheten successivt har sjunkit till 42 % under FMSY 2022.” Kommissionens meddelande *Hållbart fiske i EU: lägesrapport och riktlinjer för 2025*, enligt ovan.

([39]) Slobodnik, J., Arabidze, M., Mgeladze, M., Korshenko, A., Mikaelyan, A., Komorin, V., Minicheva, G., *EMBLAS Final Scientific Report– Joint Black Sea Surveys 2016-2019*, 2020.

([40]) Vetenskaplig undersökning från 2021 av Nordostatlanten, Medelhavet och Svarta havet, *The Cruise of Three European Seas*, utförd inom ramen för projektet EU4EMBLAS med stöd från det gemensamma forskningscentrumet.

skyddade havsområde beläget i ukrainska vatten. I undersökningar nyligen har man också märkt att invasiva arter möjligen migrerar in i Svarta havet ([41]).

- När det gäller **klimatförändringar** visar scenarierna en höjning av vattentemperaturen och andra förändringar som kommer att ändra på överföringen och spridningen av näring och föroreningar i Svarta havet ([42]) och öka ansamlingen av föroreningar i den östra bassängen ([43]).

Rysslands anfallskrig mot Ukraina har miljömässigt fått långtgående och gränsöverskridande effekter på Svarta havet. Det rör sig om minor och andra sprängämnen, oljespill och utsläpp av giftiga ämnen, föroreningar och plast p.g.a. förstörda hamnar och fartyg samt föroreningar som floder för med sig ut i havet. Långsiktig övervakning är mycket svårt på grund av de pågående fientligheterna, men det finns tydliga bevis för att skadorna har negativa följder för biologisk mångfald, livsmiljöer och arter, däribland marina däggdjur och fiskbestånd.

I synnerhet när Kachovkadammen brast i juni 2023 fick det exempellösa miljökonsekvenser för södra Ukraina och Svartahavsregionen i stort. Alla kemikalieföroreningar låg på betydligt högre koncentrationer på samtliga provtagningsställen efter att dammen förstörts 2023 än vad de gjorde 2020. Den tvåtusenfaldiga ökningen av blågröna fytoplankton ledde dessutom till att 40 % av en av Svarta havets musselpopulationer dog ([44]). Återhämtningen pågår redan, men det behöver utredas ytterligare hur den här föroreningen påverkar hälsan för människor och ekosystem.

3. ATT TA ITU MED DEN TREDUBBLA VÄRLDSOMSPÄNNANDE KRISEN

Eftersom de marina vattnen i Europeiska unionen inte uppnådde god miljöstatus 2020, förväntades medlemsstaterna uppdatera sin första omgång åtgärdsprogram enligt havsmiljödirektivet för att ytterligare hantera belastningen och uppnå god miljöstatus så snart som möjligt.

I sina uppdateringar rapporterade de 17 bedömda medlemsstaterna 2 046 åtgärder som omfattade samtliga marina regioner, deskriptorer och belastningar ([45]). Av dessa är endast en tredjedel nya åtgärder som specifikt ingår i denna andra uppdatering, och den största delen är i stället bara utökningar av de åtgärder som rapporterats förut, med vissa

([41]) Vetenskaplig undersökning från 2021 av Nordostatlanten, Medelhavet och Svarta havet.

([42]) Miladinova, Svetla m.fl., ”Seasonal and Inter-Annual Variability of the Phytoplankton Dynamics in the Black Sea Inner Basin”, *Oceans 1*, nr 4, 2020, s. 251–273, https://doi.org/10.3390/oceans1040018; Macias, D. m.fl., *Water/marine zero pollution outlook: a forward-looking, model-based analysis of water pollution in the EU*, Luxemburg, 2022, https://doi.org/10.2760/681817.

([43]) Miladinova, S. m.fl., ”Identifying distribution and accumulation patterns of floating marine debris in the Black Sea”, *Marine Pollution Bulletin*, 153, 110964, 2020, doi:10.1016/j.marpolbul.2020.110964; Macias, D. m.fl. 2022 enligt ovan.

([44]) *Consequences of the Kakhovka hydropower plant dike explosion for the Black Sea: new data*, projektet EMBLAS.

([45]) För en djupgående analys av den information om de uppdaterade åtgärdsprogrammen som de 17 medlemsstaterna har rapporterat elektroniskt, se Europeiska kommissionen, gemensamma forskningscentrumet: Louropoulou, E., Alonso Aller, E., Cardoso, A.C., Carravieri, A., Druon, J., Magliozzi, C., Martini, E., Mendes, C., Palma, M., Piroddi, C., Ruiz-Orejón, L.F., Zupan, M. och Hanke, G., *Programmes of Measures under the Marine Strategy Framework Directive to achieve or maintain Good Environmental Status*, Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg, 2024, JRC139180.

modifikationer. Eftersom god miljöstatus inte uppnåddes till 2020 hade man kunnat förvänta sig fler nya åtgärder.

Nästan hälften av de rapporterade åtgärderna är utformade för att uppnå eller behålla god miljöstatus specifikt enligt havsmiljödirektivet. Detta är en avsevärd ökning sedan den första omgången åtgärdsprogram, där endast en fjärdedel av åtgärderna var ”specifika för havsmiljödirektivet” ([46]). De övriga åtgärderna härrör från krav enligt annan EU-lagstiftning, de regionala havskonventionerna, internationella överenskommelser eller nationell lagstiftning.

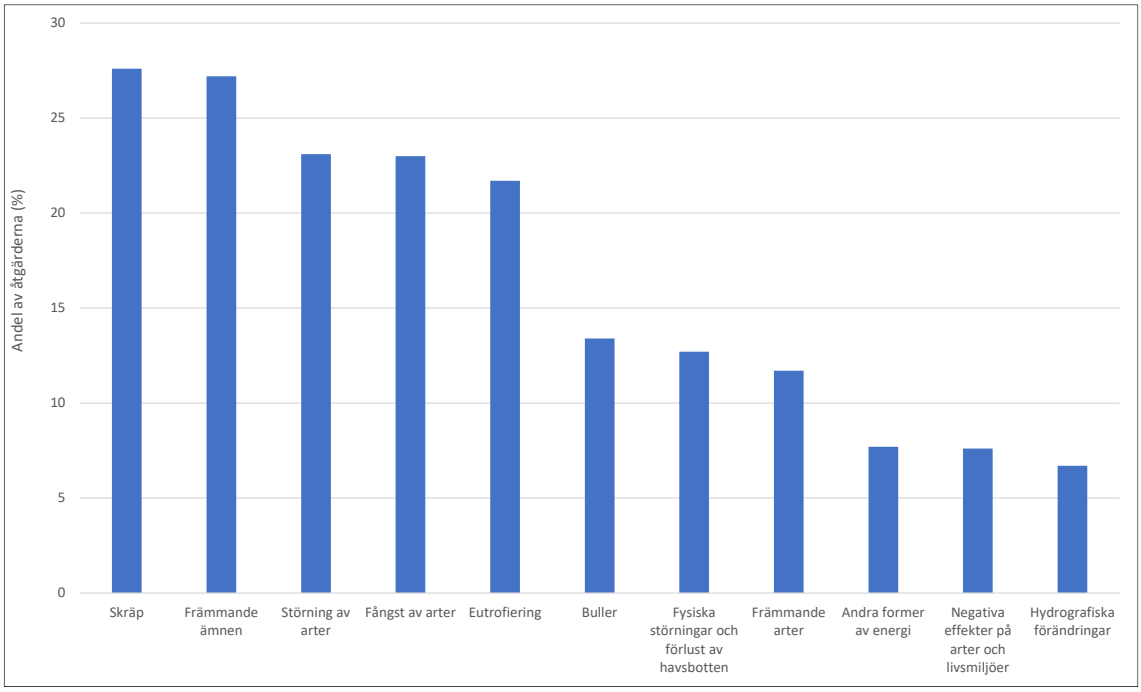
I den andra omgången åtgärdsprogram är nästan 50 % av åtgärderna utformade för att *direkt* förebygga ytterligare belastning, minska den befintliga belastningen eller återställa arter eller livsmiljöer. Över 35 % av åtgärderna är utformade för att *indirekt* bidra till dessa mål (t.ex. genom styrningsmekanismer, finansiella incitament eller informationskampanjer). Åtgärder kopplade till kunskapsförbättring utgör ca 15 % av det totala antalet.

De rapporterade åtgärderna omfattar alla de olika typer av påverkan som är relevanta för havsmiljön i EU ([47]). Skräp och främmande ämnen är den belastning som oftast bekämpas, och är föremål för nästan 30 % av åtgärderna. Över 20 % av åtgärderna är mot störningar och fångst av arter och mot eutrofiering. Över 10 % bekämpar buller, störningar av havsbottnen och främmande arter, och mindre än 10 % av åtgärderna är inriktade på andra former av energi, negativa effekter på arter och livsmiljöer samt hydrografiska förändringar (figur 1).

([46]) Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, *Bedömning av medlemsstaternas åtgärdsprogram enligt ramdirektivet om en marin strategi*, Bryssel, 31.7.2018, COM(2018) 562 final.

([47]) Åtgärderna omfattar även samtliga deskriptorer för god miljöstatus i bilaga I till havsmiljödirektivet. Över 30 % av åtgärderna är kopplade till biologisk mångfald (deskriptor 1), 28 % till havsbottnens integritet (deskriptor 6), 24 % till främmande ämnen (deskriptor 8) och 22 % till marint skräp (deskriptor 10). De deskriptorer som minst ofta sätts i samband med åtgärder är hydrografiska förändringar (deskriptor 7 – 8 %), främmande ämnen i fisk och skaldjur (deskriptor 9 – 9 %), främmande arter (deskriptor 2) och undervattensbuller (deskriptor 11), med 10 % var. Deskriptorerna för biologisk mångfald (1, 4, 6) omfattas mest eftersom varje åtgärd som vidtas för att minska en viss kategori av belastning, t.ex. eutrofiering eller främmande ämnen, även påverkar tillståndet för den marina biologiska mångfalden.

Figur 1. Andel av åtgärderna i den andra omgången åtgärdsprogram som tar itu med belastningen på marina ekosystem



Denna statistiska analys ger dock ingen information om hur ändamålsenliga de föreslagna åtgärderna är. Trots att det vidtas många åtgärder mot främmande ämnen i form av kemikalier och näringsämnen, når medlemsstaternas insatser inte upp till vad som behövs för att avsevärt minska föroreningarna och i slutändan uppnå god miljöstatus.

3.1 MOT NOLLFÖRORENING I HAVEN

Att minska vattenföroreningarna är en central del i EU:s gröna giv och i handlingsplanen för nollförorening. Föroreningar är ett av de fem största hoten mot den biologiska mångfalden ([48]).

På grundval av de uppgifter som medlemsstaterna rapporterade enligt artikel 8 i havsmiljödirektivet 2018 ([49]) var det 80 % av EU:s havsområde som inte uppfyllde god miljöstatus för främmande ämnen i form av allmänt förekommande svårnedbrytbara, bioackumulerande och toxiska ämnen, såsom kvicksilver, medan 87 % inte uppnådde god miljöstatus för eutrofiering, 90 % för skräp och 97 % för kontinuerligt undervattensbuller.

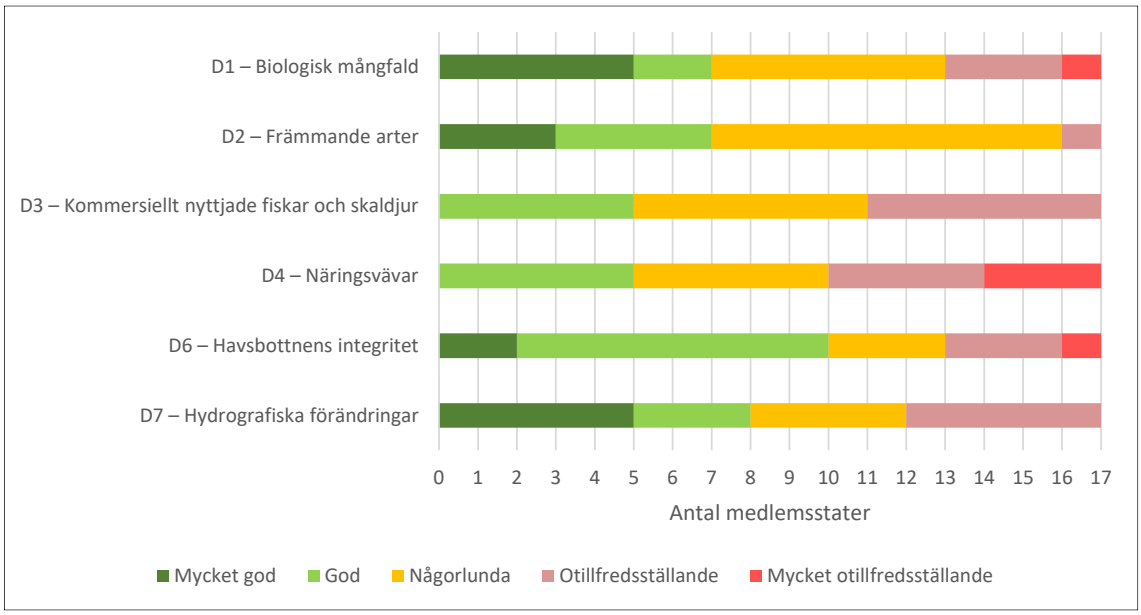
De senaste åren har kommissionen lagt fram flera förslag för att bekämpa vattenföroreningar. Senast gällde det att se över direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse och direktivet om industriutsläpp samt uppdatera förteckningen över vattenföroreningar enligt vattenramdirektivet. Att man 2020 och 2022 antog

([48]) Rapport från kommissionen, *Första övervaknings- och utsiktsrapporten om nollförorening – Vägar mot renare luft, vatten och mark i Europa*, COM(2022) 674 final, Bryssel, 8.12.2022.
([49]) Wise-Marine: https://water.europa.eu/marine.

tröskelvärden för skräp ([50]) och buller ([51]) enligt havsmiljödirektivet är också ett viktigt steg mot att bättre hantera havsföroreningar.

Detta avsnitt omfattar de fyra huvudkategorier av föroreningar som påverkar havsmiljön, nämligen marint skräp (deskriptor 10), eutrofiering (deskriptor 5), skadliga främmande ämnen (deskriptor 8 och 9) och undervattensbuller (deskriptor 11).

Figur 2. Tillräckligheten i medlemsstaternas andra omgång åtgärdsprogram när det gäller att bekämpa föroreningar



Genomsnittligt sett hanterar medlemsstaternas åtgärder endast delvis de frågor man behöver arbeta med för att minska föroreningar (figur 2). Även om de åtgärder som satts in för att minska marint skräp går i rätt riktning, är åtgärderna för att bekämpa eutrofiering, främmande ämnen i form av kemikalier samt undervattensbuller alltjämt otillräckliga.

Marint skräp (deskriptor 10)

I allmänhet har åtgärderna för att bekämpa marint skräp förbättrats mellan de två cyklerna.

En analys bekräftar de senaste fem årens positiva trend vad gäller åtgärder mot marint skräp. Av alla de åtgärder som medlemsstaterna rapporterat har 22 % att göra med deskriptor 10, marint skräp, och en fjärdedel är sådana som går utöver de befintliga rättsliga kraven.

Åtgärderna omfattar huvudkällorna till nedskräpning, och börjar med verksamheter kopplade till avloppsvatten från stadsområden och andra landbaserade källor (t.ex. industri och jordbruk). Även tillförsel från floder konstateras vara bland de främsta källorna till föroreningar. Åtgärderna omfattar även havsbaserade källor. Många åtgärder är direkt inriktade på skräp från fiske (däribland spökgarn), och där ingår saneringsåtgärder och åtgärder för att förebygga ytterligare tillskott (i enlighet med

([50]) *EU Member States agree on threshold value to keep Europe's beaches clean* – Europeiska kommissionen (europa.eu).
([51]) *Zero pollution and Biodiversity: First ever EU-wide limits for underwater noise* – Europeiska kommissionen (europa.eu).

kraven i direktivet om mottagningsanordningar i hamn och direktivet om engångsplast). Sjöfart, fritidsaktiviteter och turism, och i mindre utsträckning vattenbruk, är också stora källor till skräp. Skräp från sjötransporter hanteras främst genom initiativ kopplade till IMO, Marpol och direktivet om mottagningsanordningar i hamn.

Det är bara ett fåtal medlemsstater som identifierat särskilt kraftigt förorenade havsområden, trots att kommissionen rekommenderade detta i sin bedömning 2018 ([52]). Det kvarstår brister med att hantera mikroskräp, skräp på havsbottnen och i vattenpelaren samt konsekvenserna för det marina livet. Även om medlemsstaterna vid Medelhavet har tydliga mål angående nedskräpningens inverkan på *Caretta caretta*-sköldpaddor, har ingen ännu rapporterat åtgärder för att direkt hantera problemet. Nästan alla medlemsstaterna medger värdet av regionalt samarbete och av det arbete som gjorts inom ramen för de regionala havskonventionerna.

Goda exempel

En del medlemsstater har vidtagit särskilda åtgärder mot mikroskräp. Det är t.ex. att ta fram inneslutningssystem, reningsanläggningar eller behandling av dagvatten och avloppsvatten med särskild inriktning på mikroskräp och mikroplast.

Eutrofiering och främmande ämnen (deskriptorerna 5, 8 och 9)

I allmänhet har det skett framsteg när det gäller utveckling av åtgärder för att ytterligare minska både organiska och kemiska föroreningar, men det behövs fler åtgärder.

Åtgärderna för att bekämpa eutrofiering och främmande farliga ämnen är alltjämt otillräckliga ([53]). Medlemsstaterna har inkluderat många åtgärder som är knutna till deskriptor 8 – främmande ämnen (24 %), deskriptor 5 – eutrofiering (18 %) och, i mindre utsträckning, deskriptor 9 – främmande ämnen i fisk och skaldjur (9 %). De kopplar ofta dessa åtgärder till de uppdaterade förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt, men gör en begränsad bedömning av hur ändamålsenliga de är för att uppnå god miljöstatus.

De åtgärder som planeras mot föroreningar från luftburna utsläpp är mindre enhetliga, trots att det finns gott om lagstiftning om luftkvalitet och utsläpp: främst de EU-lagar som reglerar energi-, industri- och transportsektorerna, direktivet om luftkvalitet och direktivet om nationella åtaganden om utsläppsminskning. Dock har medlemsstaterna inkluderat åtgärder för att ytterligare reglera föroreningar från sjötransporter i samband med genomförandet av Marpol- eller IMO-avtal (t.ex. miljövänliga påväxthindrande system, utsläppskontroll, renare fartygskoncept). Det väntas ge positiva effekter framför allt i havsområden.

För medlemsstaterna är det fortsatt svårt att hantera föroreningar från nya ämnen (t.ex. läkemedel) och åtgärda de kvarvarande effekterna av långlivade främmande ämnen (t.ex. kvicksilver). Det finns dock god praxis för att bekämpa främmande ämnen från havsbaserade källor (t.ex. genom att hantera föroreningar från vrak, fasa ut användningen

([52]) Arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer dokumentet *Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet – Bedömning av medlemsstaternas åtgärdsprogram enligt ramdirektivet om en marin strategi*, Bryssel, SWD(2018) 393 final, 31.7.2018, s. 33 (inte översatt till svenska).

([53]) I allmänhet anses åtgärderna för deskriptorerna 5, 8 och 9 vara någorlunda tillräckliga.

av bly i fiskeredskap, spåra och hämta upp tappade containrar) och eutrofiering (t.ex. genom att använda återvunnen gödsel i biogasproduktion). EU:s regler om gränsvärden för främmande ämnen i livsmedel uppdaterades 2023 så att de nu omfattar ett bredare urval av tungmetaller och långlivade organiska ämnen ([54]), och därför krävs det i framtiden sannolikt ytterligare åtgärder för att uppnå god miljöstatus när det gäller främmande ämnen i fisk och skaldjur.

Goda exempel

Friska marina livsmiljöer kan vara avgörande för att minska eutrofieringens negativa effekter. En del medlemsstater använder i allt högre grad naturbaserade återställningsåtgärder för livsmiljöer, t.ex. blåmusselbäddar, sjögräsängar och saltängar, för att bekämpa eutrofiering.

Undervattensbuller (deskriptor 11)

I allmänhet har medlemsstaternas åtgärder för att minska undervattensbuller förbättrats, men de är fortfarande mer inriktade på att samla kunskap än på att minska belastningen.

Eftersom det saknas rättsliga ramar för undervattensbuller, har havsmiljödirektivet gett upphov till många nya åtgärder mot denna form av belastning, men de räcker fortfarande inte till för att nå god miljöstatus och de uppsatta målen ([55]), vare sig sett till kvantitet (endast 10 % av alla åtgärder) eller kvalitet.

Jämfört med de första programmen täcker åtgärderna på ett bättre sätt källorna och belastningstyperna, men de är fortfarande mestadels inriktade på att inhämta kunskap i stället för att direkt leda till minskad belastning.

För att få bättre kunskaper om undervattensbuller grundar medlemsstaterna sina åtgärder främst på ramar på regional nivå och på EU-finansierade projekt. Det är bara några medlemsstater som har utformat särskilda åtgärder utifrån resultaten av de projekten, som att sätta hastighetsgränser nära känsliga områden eller under känsliga tidsperioder. De mest riktade åtgärderna avser byggen av infrastrukturer till havs och längs kusterna. Det gäller då att antingen begränsa deras bullernivåer eller innefatta undervattensbuller i studier för miljökonsekvensbedömningar. I oktober 2022 sattes tröskelvärden för maxnivåer av impulsivt och kontinuerligt buller, något som bör göra det lättare att utforma fler och bättre åtgärder i nästa cykel.

Andra former av energi (t.ex. elektromagnetisk energi, ljus och värme) hanteras fortfarande inte tillräckligt, förutom enstaka särskilda åtgärder där man tittar på de elektromagnetiska fältens potentiella effekter på sårbara livsmiljöer eller övervakar ljusföroreningar.

Gott exempel

En medlemsstat optimerar sjöfartens infartsleder vid byggnad eller underhåll av havsbaserade vindkraftsparker eller annan havsbaserad infrastruktur, för att undvika höga nivåer av kontinuerligt buller i sårbara områden med särskilt stor biologisk mångfald.

([54]) Kommissionens förordning (EU) 2023/915 av den 25 april 2023 om gränsvärden för vissa främmande ämnen i livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 1881/2006.
([55]) I allmänhet anses åtgärderna för deskriptor 11 vara någorlunda tillräckliga.

3.2 ATT GE HAVSNATUREN STÖRRE PLATS I VÅRA LIV

Europas hav är hemvist för en lång rad mycket olika kust- och havsekosystem med livsmiljöer och arter av många slag ([56]). Om de är i gott skick förser de våra samhällen med viktiga tjänster, däribland livsmedel, energi, ren luft och begränsning av klimatförändringar ([57]). Belastning som påverkar havens biologiska mångfald och ekosystem försvagar jordens förmåga att fungera hälsosamt och ge oss de viktiga tjänster vi måste ha för vår överlevnad och vårt välstånd. I takt med att kraven på havet ökar blir det ännu viktigare att se till att dessa tjänster fortsätter att vara tillgängliga.

EU har trappat upp sitt åtagande att skydda den biologiska mångfalden i haven. I EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 ([58]) krävs att 30 % av våra hav ska skyddas rättsligt och ändamålsenligt, varav en tredjedel med strikt skydd. Genom sitt uppdrag *Återställa våra hav och vatten senast 2030* ([59]) vill EU få fram konkreta lösningar på de problem våra hav och vatten är drabbade av i dag. Detta genom att ge forskningen och innovationen en ny roll, i kombination med nya former av styrning och samarbete, samt genom att låta allmänheten delta. På global nivå märks de här åtagandena på att det antagits två historiska avtal: 2022 års globala ramverk för biologisk mångfald vid den 15:e partskonferensen (COP15) för konventionen om biologisk mångfald ([60]) och 2023 års fördrag om bevarande och hållbar användning av marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion (FN-fördraget om det fria havet) ([61]).

Den marina handlingsplan som antogs 2023 ([62]) bidrar också till arbetet med att uppnå dessa mål. Där uppmanas medlemsstaterna att vidta åtgärder för att göra fisket förenligt med miljöskyddsmålen, främst genom bättre selektivitet i fråga om redskap, hantering av bifångster av känsliga arter, skydd för havsbottnen och åtgärder till stöd för omställningen och kunskapsutbytet.

Även de tröskelvärden som i enlighet med havsmiljödirektivet sattes upp 2023 för förlust av och skada på havsbottnen ([63]) är ett viktigt steg mot att bättre förvalta havens naturresurser.

Trots detta är vi långt ifrån god miljöstatus när det gäller deskriptorerna för biologisk mångfald. Exempelvis bedömde medlemsstaterna att bara 3 % av valdjuren (valar, delfiner och tumlare), endast 15 % av valarna och havsbottnarnas livsmiljöer och bara 29 % av de pelagiska fåglarna i europeiska marina vatten hade god miljöstatus i början av direktivets andra genomförandecykel.

I detta avsnitt behandlas de åtgärder som vidtagits för att skydda arter, livsmiljöer och näringsvävar mot belastningar som inte är föroreningar, såsom störningar, fångst och

---

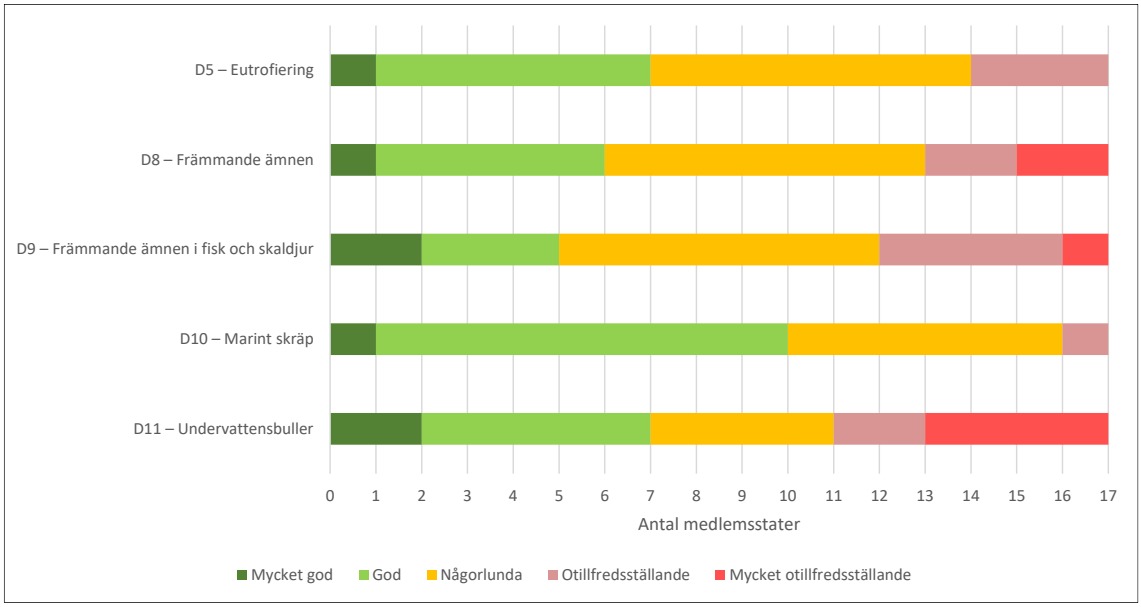
([56]) *State of Europe's seas* – Europeiska miljöbyrån (europa.eu).
([57]) *Europe's marine biodiversity remains under pressure* – Europeiska miljöbyrån (europa.eu).
([58]) Meddelande från kommissionen *EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 – Ge naturen större plats i våra liv*, COM(2020) 380 final.
([59]) https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/eu-missions-horizon-europe/restore-our-ocean-and-waters_sv.
([60]) Den globala Kunming-Montreal-ramen för biologisk mångfald (cbd.int).
([61]) *Intergovernmental Conference on Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction* | (un.org).
([62]) Meddelande från kommissionen *EU:s handlingsplan: Skydda och återställa marina ekosystem för ett hållbart och resilient fiske*, COM(2023) 102 final.
([63]) *EU Green Week: first ever EU-wide criteria for seabed protection* – Europeiska kommissionen (europa.eu).

främmande arter. Det är kopplat till deskriptorerna 1 (biologisk mångfald), 2 (främmande arter), 3 (kommersiellt nyttjade fiskar och skaldjur), 4 (näringsvävar), 6 (havsbottnens integritet) och 7 (hydrografiska förändringar).

I allmänhet har framstegen med att utforma och genomföra ändamålsenliga åtgärder enligt havsmiljödirektivet för att skydda och återställa den biologiska mångfalden varit ganska begränsade sedan de första åtgärdsprogrammen (figur 3). Men de åtgärder som vidtagits för att skydda havsbottnen har blivit bättre, främst genom att de bättre hanterar det mobila fisket med bottenkontakt. Framsteg har också gjorts när det gäller att itu med främmande arter och förändringar av hydrografiska förhållanden.

Eftersom det saknas en heltäckande bristanalys har kommissionens bedömning av åtgärderna för biologisk mångfald varit begränsad. Starka bristanalyser ger en bättre uppfattning om hur befintliga åtgärder bidrar till att uppnå god miljöstatus och vilka ytterligare åtgärder som behövs.

Figur 3. Tillräckligheten i medlemsstaternas andra omgång åtgärdsprogram när det gäller att bekämpa problem med den biologiska mångfalden



Allmänna åtgärder för biologisk mångfald (deskriptorerna 1, 4 och 6)

I allmänhet har det bara skett begränsade framsteg med åtgärderna för biologisk mångfald.

De flesta av de åtgärder som medlemsstaterna vidtagit, om inte rentav alla, får sannolikt effekter på tillståndet för den marina biologiska mångfalden, och därför är också deskriptorerna för biologisk mångfald i allmänhet väl täckta av åtgärdsprogrammen ([64]). Åtgärder för att minska belastningen ([65]) får direkta positiva effekter på arter och livsmiljöer och indirekt på hela ekosystemet och näringsvävarna. Ytterligare åtgärder kan vidtas specifikt i syfte att skydda och återupprätta den biologiska mångfalden.

([64]) Av alla åtgärder är 31 % kopplade till deskriptor 1 – biologisk mångfald, vilket är den högsta andelen för någon deskriptor; 28 % är kopplade till deskriptor 6 – havsbottnens integritet, och 19 % till deskriptor 4 – näringsvävar.
([65]) Exempelvis de som utformats med tanke på deskriptorerna för belastning enligt havsmiljödirektivet.

Den vanligaste åtgärden är att fastställa marina skyddsområden, antingen för att skydda specifika livsmiljöer och arter (ofta inom ramen för fågel- och habitatdirektivens ordning) eller för att återställa vissa ekosystemfunktioner (t.ex. havsbottnens integritet och näringsvävarnas hälsa). Syftet med marina skyddsområden är ofta att minska förorenings-, fångst- eller störningsnivåerna genom att reglera verksamheter som inverkar negativt på arter och livsmiljöer. Det kan röra sig om turismverksamheter (båtliv och vattensport), fiske med i synnerhet bottentrålredskap, samt förorenande verksamheter antingen inom området eller i omgivningarna. Marina skyddsområden kan ha betydande inverkan på belastningen, beroende på deras storlek, hur stor begränsningen av mänsklig verksamhet är och om ändamålsenliga förvaltningsåtgärder har vidtagits.

Informationen från medlemsstaterna innehåller ofta knapphändiga uppgifter om typen av förvaltningsåtgärder, hur stora de marina skyddsområdena är och var de ligger, vilket gör det svårt att säga säkert hur mycket de bidrar till målen i EU:s strategi för biologisk mångfald.

Gott exempel

För närvarande omfattas endast 12 % av de europeiska vattnen av marina skyddsområden. Områdena är allt från ”marina skyddsområden med flera användningsområden”, där de flesta mänskliga verksamheter är tillåtna och det egentliga skyddet är lågt, till ”strikt skyddade” områden där det är få, om ens några, mänskliga verksamheter som tillåts. När det planeras för aktiv återställning av livsmiljöer, t.ex. rekonstruktion av rev eller återhämtning för ostronbäddar, brukar medlemsstaterna begränsa eller helt förbjuda mänskliga verksamheter som är skadliga för de livsmiljöerna.

Åtgärder för arter, däribland kommersiellt nyttjade arter (deskriptorerna 1 och 3)

I allmänhet har det endast gjorts begränsade framsteg med de åtgärder som planerats för att hantera arter, däribland kommersiellt nyttjade fisk- och skaldjursarter.

Artspecifika åtgärder är oftast inriktade på fisk, marina däggdjur och sjöfåglar, medan åtgärder för bläckfiskar, marina reptiler (som havssköldpaddor) och pelagiska arter (t.ex. plankton) är mer sällsynta. Den verksamhet som enligt medlemsstaternas rapporter orsakar mest belastning på marina arter, särskilt genom oavsiktlig bifångst av sjöfåglar och däggdjur, är kommersiellt fiske. Åtgärder för att minska bifångsterna handlar om att anpassa fiskeredskap, utbilda fiskare i att förbättra dokumentationen och undvika bifångstincidenter samt i högre grad övervaka fiskeverksamheterna. Dessa åtgärder omfattas vanligen av förordningen om tekniska åtgärder ([66]), som stöder havsmiljödirektivets mål i fråga om skydd för arter och livsmiljöer. Vissa medlemsstater reglerar också bifångster inom marina skyddsområden genom att de utnyttjar den gemensamma fiskeripolitikens möjligheter till att föreslå gemensamma rekommendationer med grannländer om rumsliga åtgärder för fisket ([67]).

([66]) Förordningen om tekniska åtgärder (EU) 2019/1241 om bevarande av fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem genom tekniska åtgärder.
([67]) Förordning (EU) nr 1380/2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, artikel 11, ”Nödvändiga bevarandeåtgärder för efterlevande av skyldigheter enligt unionens miljölagstiftning”.

Åtgärder för sköldpaddor är sällsynta, förutom ett fåtal direkta åtgärder för att utbilda fiskare i att undvika bifångster och risker för fartygskollisioner. Åtgärder för bläckfiskar förekommer inte utan brukar vanligen slås samman med fiskarterna.

Kommersiellt nyttjade och ej kommersiellt nyttjade fiskar och skaldjur omfattas av åtgärder för att minska fisketrycket. De flesta åtgärderna är kopplade till den gemensamma fiskeripolitiken för att säkerställa att populationerna fiskas på nivåer som är hållbara på lång sikt. I vissa medlemsstater omfattas också nationellt förvaltade lokala/kustbaserade bestånd. Fritidsfiske omfattas i någon mån, men inte tillräckligt mycket. Hälften av medlemsstaterna har även rapporterat åtgärder för att hantera kravet att fiskpopulationerna ska ha en sund ålders- och storleksfördelning ([68]), t.ex. genom att de minskar fångsten av ungfisk eller uppdaterar bestämmelserna om maskstorlekar. Även hinder i fiskens vandringskorridorer rapporteras som större hot mot fiskpopulationernas hälsa.

Gott exempel

Ett land har vidtagit åtgärden att minska blockeringarna av fiskens vandringskorridorer genom att använda ljudövervakning, avlägsna gamla hinder eller återöppna vandringsstråk samt stimulera fiskpopulationer i flodmynnings- och kustområden.

Åtgärder för livsmiljöer (deskriptorerna 1 och 6)

I allmänhet har det gjorts vissa framsteg med åtgärder för havsbottnens livsmiljöer, särskilt genom att man minskat skadorna på havsbottnen genom mobila fiskemetoder med bottenkontakt, men åtgärder för livsmiljöerna i vattenpelaren är alltjämt förbisedda.

Alla former av biologisk och fysisk belastning och belastning genom tillförsel av ämnen får per definition konsekvenser för havsbottnens livsmiljöer och integritet, antingen direkt eller indirekt. Utöver alla de åtgärder som vidtagits inom ramen för andra deskriptorer har medlemsstaterna riktat in tydliga åtgärder mot att fysiskt bevara havsbottnen. Där ingår att minska mänskliga verksamheters belastning på havsbottnens livsmiljöer, fastställa havsbottenfokuserade marina skyddsområden och aktivt återställa livsmiljöer och de biologiska samhällen som har samband med dem (t.ex. återställa ostronrev och posidoniaängar och plantera ålgräsängar).

De flesta medlemsstaterna konstaterade att mobilt fiske med bottenkontakt är det största hälsohotet mot havsbottnens livsmiljöer. En del har antagit åtgärder för att minska dess skadliga effekter, antingen över stora områden eller specifikt för sårbara livsmiljöer.

Medlemsstaterna reglerar även andra verksamheter som orsakar fysisk belastning på havsbottnen, t.ex. ankring i Medelhavet, som är ett särskilt hot mot posidoniaängar, tappade fiskeredskap och sandmuddring. Trots en ökad belastning från havsbaserad vindkraftsinfrastruktur, däribland kablar, är det bara ett fåtal medlemsstater som griper sig an den belastning som vindkraftsinstallationerna orsakar. Åtgärderna innefattar då exempelvis att kartlägga sårbara typer av livsmiljöer på havsbottnen. I mars 2023 antogs EU-omfattande tröskelvärden för hur utbredda de negativa effekterna och förlusterna av havsbottnens livsmiljöer får vara, och det bör göra det lättare att utforma ännu mer ändamålsenliga åtgärder för havsbottnens integritet under nästa cykel.

([68]) Enligt kriterium D3C3 i kommissionens beslut (EU) 2017/848.

Livsmiljöerna i vattenpelaren förbises fortfarande i hög grad inom deskriptorerna för biologisk mångfald, men de omfattas av åtgärder för att minska föroreningsnivåerna i vattenpelaren.

Gott exempel

Att minska området för trålning i de nationella vattnen och för hela fiskeflottan verka för mer selektiva redskap med mindre påverkan är ett par exempel på vissa medlemsstaters åtgärder för att skydda havsbottnens livsmiljöer utanför de marina skyddsområdena.

Åtgärder för näringsvävar (deskriptor 4)

I allmänhet har det inte gjorts några märkbara framsteg med åtgärderna för de marina näringsvävarna; åtgärderna för arters och havsbottnars integritet bör medföra förbättringar även av näringsvävarna.

Enligt havsmiljödirektivet måste de marina näringsvävarna vara friska, vilket innebär att alla levande organismer i en viss marin miljö är i balans och har kapacitet att uppnå långsiktigt bestånd och reproduktiv kapacitet. Mänsklig verksamhet kan påverka balansen i detta invecklade förhållande, t.ex. genom att för mycket foderfisk försvinner och det blir svårt för deras predatorer att hitta föda.

Det finns mycket få exempel på direkta praktiska åtgärder i medlemsstaterna för att skydda de marina näringsvävarnas hälsa. De flesta åtgärder kopplade till näringsvävar syftar till att skydda den biologiska mångfalden i allmänhet, t.ex. fastställa eller utöka marina skyddsområden, eller utgör artspecifika åtgärder som att förebygga bifångster. Dessa åtgärder är viktiga för att bibehålla populationerna för vissa arter, och därmed den lokala näringsväven, men de har bara en indirekt inverkan på näringsvävens hälsotillstånd allmänt sett.

Gott exempel

Exempel på åtgärder för näringsvävarna i vissa medlemsstater är att begränsa fisket av en viss trofisk grupp (t.ex. all rovfisk eller foderfisk) eller av vissa kommersiella arter som har en särskilt viktig funktion i näringsväven, eller att sänka fiskenivåerna i allmänhet.

Åtgärder för att minska annan icke-föroreningsrelaterad belastning på den biologiska mångfalden (deskriptorerna 2 och 7)

I allmänhet har det gjorts framsteg med att identifiera lämpliga åtgärder för att bekämpa främmande arter. Det är emellertid få medlemsstater som gjort framsteg med att motverka förändringar av de hydrografiska förhållandena.

De flesta av åtgärderna för att minska hoten mot den biologiska mångfalden till följd av främmande arter hänger ihop med genomförandet av IMO:s barlastvattenkonvention, eftersom medlemsstaterna i hög grad medger att sjötransporterna är den främsta spridningsvägen. Även vattenbruk konstateras vara en spridningsväg i allt högre grad, och en del medlemsstater har vidtagit åtgärder för tidig upptäckt genom att övervaka särskilt allvarliga förekomster i vattenbruket. Fritidsbåtar och sportfiske omfattas också mer och mer av förebyggande åtgärder.

Permanenta förändringar av de hydrografiska förhållandena, som vattentemperatur eller salthalt, kan också påverka havens biologiska mångfald genom att de rubbar vattenpelarens livsmiljöer och de miljöförhållanden där marina arter lever, livnär sig och förökar sig. De huvudsakliga direkta åtgärder som medlemsstaterna vidtar för att förebygga vissa av dessa förändringar, i synnerhet i kustområden, är kopplade till förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt enligt vattenramdirektivet. I dem ingår t.ex. att kontrollera flödet av sötvatten och sediment från floderna ut i havet. Till de indirekta åtgärderna hör att se till att strategiska miljöbedömningar och miljökonsekvensbedömningar omfattar dessa konsekvenser, eller att använda fysisk havsplanering för att bättre planera och kontrollera kumulativ verkan som potentiellt leder till förändringar av de hydrografiska förhållandena. Även klimatförändringar påverkar markant de hydrografiska förhållandena (se detaljer nedan).

Gott exempel

Till de innovativa åtgärder som vissa medlemsstater vidtagit hör att börja använda ett framåtblickande synsätt när man ska utveckla storskaliga verksamheter (t.ex. havsbaserad energiproduktion och vattenbruk). Utifrån dessa framtidsscenarier kan man utforma den fysiska planeringen av mänsklig verksamhet till havs så att man hanterar framtida kumulativ verkan och ser till att den inte hindrar att god miljöstatus uppnås.

3.3 BEKÄMPNING AV KLIMATKRISEN

I många delar av det norra halvklotet var 2023 det varmaste år som någonsin registrerats ([69]). Till följd av detta har de flesta havsområden i Atlanten blivit varmare än genomsnittet, särskilt i Europa ([70]). Den europeiska klimatriskbedömningsrapporten ([71]) bekräftar att alla de europeiska haven är kraftigt påverkade av klimatrisker och antropogen belastning.

Den senaste rapporten från FN:s klimatpanel (IPCC) om oceanen och kryosfären i ett föränderligt klimat ([72]) visar att oceanen värms upp, försuras och lider av försämrad syresättning. När denna ”dödliga trio” tilltar minskar det havens förmåga att absorbera koldioxid och bevara livet på jorden.

I ett domslut nyligen klargjorde den internationella havsrättsdomstolen under FN:s havsrättskonvention att antropogena utsläpp av växthusgaser i atmosfären utgör förorening av havsmiljön i den mening som avses i artikel 1 punkt 1 stycke 4 i FN-konventionen ([73]). Genom det beslutet kopplar domstolen ländernas insatser för att minska växthusgasutsläppen i atmosfären (och därmed bekämpa klimatförändringarna) direkt till åtgärder för att bekämpa föroreningar av havsmiljön, i havsrättskonventionens kontext. Detta beslut bör även ses mot bakgrund av havsmiljödirektivet, där det krävs att medlemsstaterna bekämpar föroreningar av havsmiljön.

([69]) *State of the Global Climate 2023*.
([70]) *The European heatwave of July 2023 in a longer-term context* | Copernicus.
([71]) *European Climate Risk Assessment* – Europeiska miljöbyrån (europa.eu).
([72]) *AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023* – IPCC.
([73]) https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/press_releases_english/PR_350_EN.pdf.

Det är därför nödvändigt att agera och vidta åtgärder som stöder sambandet mellan haven och klimatet. I synnerhet kan man bidra till att begränsa klimatförändringarna med havens hjälp på följande sätt:

- Ta tillvara havens förmåga att fungera som kolsänkor. Friska kust- och havsekosystem gör att haven behåller sin kapacitet att lagra koldioxid.
- Minska växthusgasutsläppen genom att utveckla förnybar energi från haven och miljöanpassa de blå ekonomisektorerna.

Hantering av klimatförändringarna genom havsmiljödirektivet

Även om havsmiljödirektivet inte tar upp klimatanpassningsåtgärder direkt, har många medlemsstater i allmänhet antagit sådana, t.ex. genom att de stöder kustsamhällen, och vissa har vidtagit klimatbegränsningsåtgärder genom att återställa ekosystem för blått kol.

För närvarande omfattas inte klimatförändringarna uttryckligen av någon deskriptor i havsmiljödirektivet, och inte heller förtecknade som en form av belastning. Klimatförändringarna omnämns dock i direktivet, och de övergripande marina strategierna ger en god ram för att övervaka klimatförändringarnas effekter och utforska hur klimatförändringarna kan begränsas. Detta arbetssätt bekräftades av den bedömning som gjordes för den tidigare cykeln. Där betonade medlemsstaterna att klimatförändringarnas och havsförsurningens konsekvenser är viktiga gränsöverskridande frågor att gripa sig an inom ramen för havsmiljödirektivets övervakningsprogram ([74]).

Eftersom klimatförändringarna är en angelägenhet för alla havsregioner och en tilltagande belastning på havsmiljön, anser åtskilliga medlemsstater nu att det är en huvudfråga: 4 % av alla åtgärder (84 åtgärder från 15 medlemsstater) har direkt samband med klimatförändringarna.

De flesta klimatrelaterade åtgärder gäller anpassning eller resiliens, dvs. att minska klimatförändringarnas konsekvenser eller hjälpa samhällen att hantera eller återhämta sig från framtida försämringar. En tredjedel gäller begränsning, dvs. att minska och förebygga växthusgasutsläpp, däribland åtgärder för att återställa ekosystem med blått kol.

Många viktiga åtgärder härrör från arbetet inom ramen för de regionala havskonventionerna, andra från medlemsstaternas nationella energi- och klimatplaner eller nationella klimatanpassningsstrategier.

Gott exempel

Genom att kvantifiera det kol som lagras i sjögräsängar och makroalgskogar identifierar vissa medlemsstater särskilt stora kollagringsområden i sina vatten och ser till att ekonomiska verksamheter inte hotar dem eller att de i stället bidrar till att återställa dem.

([74]) Rapport om genomförandet av ramdirektivet om en marin strategi (europa.eu).

4. ATT SÄKERSTÄLLA SAMHÄLLSEKONOMISK HÅLLBARHET

I allmänhet har medlemsstaterna nu en bättre uppfattning om vad åtgärderna enligt havsmiljödirektivet har för socioekonomiska effekter. Det är dock ändå färre än hälften som redovisar investeringar på den nivå som behövs, och mycket få som tittar på ifall samhället accepterar de föreslagna åtgärderna.

Nästan samtliga medlemsstater utförde en kostnads-nyttoanalys och/eller en kostnadseffektivitetsanalys av sina åtgärder, och vissa följde upp med en kategorisering av de minst kostnadseffektiva åtgärderna. Bara några förklarade hur dessa analyser påverkat valet av åtgärder, t.ex. om vissa åtgärder prioriterats framför andra. Några medlemsstater från Östersjöregionen gjorde en kvantitativ jämförelse mellan kostnaderna för sina åtgärdsprogram och fördelarna (de som uppnåtts eller potentiella) med att förbättra havsmiljöns tillstånd.

Fisket och sjötransporterna är de två verksamheter/sektorer som rapporterats vara mest påverkade av åtgärder enligt havsmiljödirektivet. Endast två medlemsstater hade även tittat på hur deras åtgärdsprogram skulle påverka sociala frågor och människors välbefinnande. En medlemsstat utredde ifall varje enskild ny åtgärd skulle kunna förväntas få positiva, negativa eller inga konsekvenser för lokalsamhällen, traditioner, kulturarv, sysselsättning och hälsa.

De föreslagna åtgärder enligt havsmiljödirektivet som omfattar perioden 2022–2027 har uppskattats medföra en genomsnittskostnad på 724 euro per km^2 havsområde per år. Utifrån dessa uppgifter kan kostnaden för sådana åtgärder för alla EU:s marina vatten beräknas bli 5,8 miljarder euro per år ([75]). Utifrån vad medlemsstaterna rapporterat om hur stor andel av deras åtgärder som är specifik för havsmiljödirektivet (42 %) uppskattas kostnaden för sådana specifika åtgärder för alla EU:s marina vatten bli 2,4 miljarder euro per år.

Nästan alla medlemsstater mobiliserar en blandning av nationella medel och EU-medel, och några medlemsstater anger EU-medel för 50–80 % av sina åtgärder. De EU-medel som oftast nämns är EHFF/EHFVF, Life och Horisont Europa. Över hälften av medlemsstaterna nämner också att de mobiliserar privat finansiering, antingen som kostnader för den privata sektorn för att följa de åtgärder som genomförs (t.ex. som kapitalinvesteringar) eller som finansiering som miljöstiftelser tillhandahåller för att genomföra åtgärderna enligt havsmiljödirektivet.

5. STYRNING OCH REGIONALT SAMARBETE

För att utforma ett lämpligt program enligt havsmiljödirektivet krävs det att man inte bara fastställer de rätta åtgärderna för att kunna nå god miljöstatus, utan även sätter in en styrningsram för att lättare genomföra dem.

Kommissionen har bedömt fyra huvudaspekter av medlemsstaternas styrningsmekanismer: allmänhetens deltagande, samordning mellan besläktade politikområden, regionalt samarbete och sannolikhet för genomförande.

([75]) Km^2 marina vatten totalt i 22 EU-medlemsstater (7 958 556) * genomsnittskostnad för åtgärderna per km^2 (724) = 5 764 104 242,96 euro. Beräkningar inkluderas i euro. Se mer detaljerade beräkningar i det arbetsdokument som åtföljer detta meddelande.

Medlemsstaterna har inrättat styrningsmekanismer som stöd för att genomföra åtgärdsprogrammen, men samordningen med andra myndigheter och med grannmedlemsstater är inte alltid tillräcklig. Sedan den första omgången åtgärdsprogram har fler medlemsstater uttryckt ett tydligt åtagande att fullständigt genomföra sina åtgärdsprogram.

Bland de hinder som medlemsstaterna konstaterat finns finansiering och problem med genomförandet på nationell nivå, vilket bara några medlemsstater rapporterade. För nästan hälften av sina åtgärder rapporterade medlemsstaterna inte några genomförandehinder (48 %) ([76]).

Allmänhetens deltagande

I allmänhet verkar processerna för allmänhetens deltagande tillräckliga, men det är mycket mindre tydligt i hur hög grad återkopplingen används för att ändra på åtgärdsprogrammen.

Det var bara två medlemsstater som inte nämnde att de hållit offentliga samråd om sina åtgärdsprogram. Av de övriga 15 rapporterade en fjärdedel bara mycket begränsad information om hur de tar hänsyn till synpunkterna från allmänheten när de väljer ut och utformar åtgärderna. Deltagandenivån var högre när informationen om samrådet gavs via både traditionella och sociala medier.

Återkopplingen kunde ges på olika sätt, däribland direktkontakt med allmänheten genom workshoppar, seminarier och möten med berörda parter utöver samråd online. Endast fyra medlemsstater rapporterade att de avsätter tid för att hantera återkoppling från allmänheten enligt en heltäckande metod och ändrar sina program när så är lämpligt.

Samarbete med andra myndigheter, politikområden och medlemsstater

I allmänhet har samtliga länder samarbeten över politikområdena och med andra myndigheter, även om det inte alltid är tydligt vad det samarbetet får för resultat. En del länder har ett närmare samarbete med myndigheterna för vattenramdirektivet och havsplaneringsdirektivet, bland annat genom att de har en gemensam metod för att utforma åtgärder. Regionalt samarbete är viktigt för att utarbeta medlemsstaternas åtgärdsprogram i en del regioner, men åtgärderna är fortfarande bara måttligt samstämmiga mellan regionerna.

Alla medlemsstater gör mycket tydliga kopplingar mellan sina åtgärdsprogram enligt havsmiljödirektivet och de åtgärder som vidtas enligt annan EU-lagstiftning, i synnerhet habitatdirektivet, vattenramdirektivet och den gemensamma fiskeripolitiken.

Detta är i linje med att 58 % av de åtgärder som ingår i denna andra omgång åtgärdsprogram har konstaterats härröra från andra rättsliga instrument ([77]). De flesta är kopplade till föroreningsrelaterade ramar (t.ex. vattenramdirektivet, direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse, avfalls-, kemikalie- och jordbrukslagstiftningen, Minamatakonventionen om kvicksilver), ramar kring biologisk mångfald (såsom fågel- och habitatdirektiven, EU:s strategi för biologisk mångfald, konventionen om biologisk mångfald) och fiske- och sjöfartsrelaterad politik (t.ex. havsplanering, den gemensamma

([76]) Se Europeiska kommissionen, gemensamma forskningscentrumet: Louropoulou, E., m.fl., *Programmes of Measures under the Marine Strategy Framework Directive to achieve or maintain Good Environmental Status*, enligt ovan.

([77]) En mer detaljerad analys finns i figur 2 i SWD(2025) 1.

fiskeripolitiken, Internationella sjöfartsorganisationen osv.). De flesta medlemsstaterna hänvisar även till målen i strategin för biologisk mångfald, men sällan till de mål på 30 % och 10 % som sätts i strategin. Till handlingsplanen för nollutsläpp finns det ännu färre hänvisningar, även om de åtgärder som antagits enligt havsmiljödirektivet för att bekämpa föroreningar är helt anpassade efter den planens mål.

Samordning med de myndigheter som ansvarar för att genomföra vattenramdirektivet och havsplaneringsprocesserna nämns oftast i rapporterna enligt havsmiljödirektivet, men mindre ofta i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt enligt vattenramdirektivet. Endast ett fåtal medlemsstater uttalade sig närmare om hur de styr och samordnar mellan olika politikområden och vad den samordningen ger för resultat. Exempelvis förklarade en medlemsstat att de myndigheter som ansvarar för havsmiljödirektivet och de som ansvarar för vattenramdirektivet har gjort upp en katalog med åtgärder som är gemensamma för målen med båda lagarna, och att de uppdaterar katalogen i linje med genomförandecyklerna för dessa båda direktiv (se även rapporten om vattenramdirektivet) ([78]).

Regionalt samarbete, i synnerhet genom de regionala havskonventionerna, tas ofta upp i alla åtgärdsprogrammen, och samtliga 17 medlemsstater nämner det. De beskriver också samordningsmekanismer med grannländer inom de regionala havskonventionerna och hänvisar ofta till handlingsplaner (t.ex. Ospars regionala handlingsplan för marint skräp eller handlingsplanen för Östersjön), gemensamma initiativ eller projekt i de enskilda deskriptoravsnitten. En del medlemsstater kompletterade detta med ytterligare kontakter på subregional nivå och höll t.ex. trepartsmöten för att identifiera gemensamma problem i fråga om förvaltningen av marina skyddsområden, marint skräp och undervattensbuller i Biscayabukten.

Trots intensiv och tidskrävande samordning inom de olika regionerna är tyvärr åtgärdsprogrammens regionala samstämmighet i allmänhet begränsad. Samstämmigheten är särskilt otillfredsställande i åtgärderna mot främmande ämnen i fisk och skaldjur (D9), hydrografiska förändringar (D7) och näringsvävar (D4) i samtliga tre regioner. Samstämmigheten är i alla tre regionerna som högst (måttlig till hög) när det gäller marint skräp (D10), vilket bekräftar de positiva resultat som uppnåtts under perioden.

Gott exempel

Stöd från de regionala havskonventionerna med att utarbeta åtgärderna kan ha stor betydelse. I Östersjön har Helcoms verktyg *Sufficiency of measures* ([79]), som de flesta medlemsstater vid Östersjön använder, lett till högre regional samstämmighet men även gjort att de åtgärder som de enskilda medlemsstaterna lagt fram fått högre kvalitet.

Sannolikheten att medlemsstaterna genomför sina åtgärdsprogram

Om man tittar på ett antal kriterier (däribland på vilka sätt en medlemsstat tar hänsyn till socioekonomiska konsekvenser, om den har fastställt finansieringskällor, graden av

([78]) Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om genomförandet av ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) och översvämningsdirektivet (2007/60/EG)
Tredje omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt
Andra omgången planer för hantering av översvämningsrisker, COM(2025) 2.
([79]) https://helcom.fi/baltic-sea-action-plan/som/#:~:text=The%20aim%20of%20the%20sufficiency,GES)%20in%20the%20Baltic%20Sea.

samordning med central EU-politik och hur detaljerade genomförandemekanismerna är) blir det möjligt att gruppera medlemsstaterna efter hur sannolikt det är att de genomför sina åtgärdsprogram ([80]) (tabell 1).

Tabell 1. Sannolikhet för genomförande av medlemsstaternas andra omgång åtgärdsprogram

Sannolikhet för genomförande	Medlemsstater	Motivering
Mycket sannolikt eller sannolikt	EE, LV, SE, PT, FI, FR, LT, ES, PL, IE, SI, DE och BE	Dessa medlemsstater har gjort en sund socioekonomisk analys av konsekvenserna av sina åtgärdsprogram, har tydligt identifierat finansieringskällor och verkar ha haft en aktiv samordning mellan de olika myndigheter som är med om att genomföra åtgärderna. Framför allt är det tydligt hur, var och när de nya åtgärder de föreslagit kommer att genomföras.
Måttligt sannolikt	NL, RO och CY	Dessa medlemsstater har gjort en delvis analys av de socioekonomiska fördelarna av sina åtgärder och undersökt sociala frågor i begränsad omfattning. De har angett finansieringskällor men inte avsatt specifika belopp till specifika åtgärder. Samordningen med myndigheterna verkar mer begränsad eller ytlig och det är även mindre tydligt var, hur och när nya åtgärder kommer att genomföras.
Inte sannolikt	IT	Denna medlemsstat har inte lämnat mycket information om finansieringskällorna och endast rapporterat en ytlig socioekonomisk analys av sina åtgärder. Det finns inga tecken på samordning mellan havsmiljödirektivet och annan EU-lagstiftning, eller så har den inte rapporterats. Det är inte heller tydligt var, när och hur nya åtgärder kommer att genomföras.

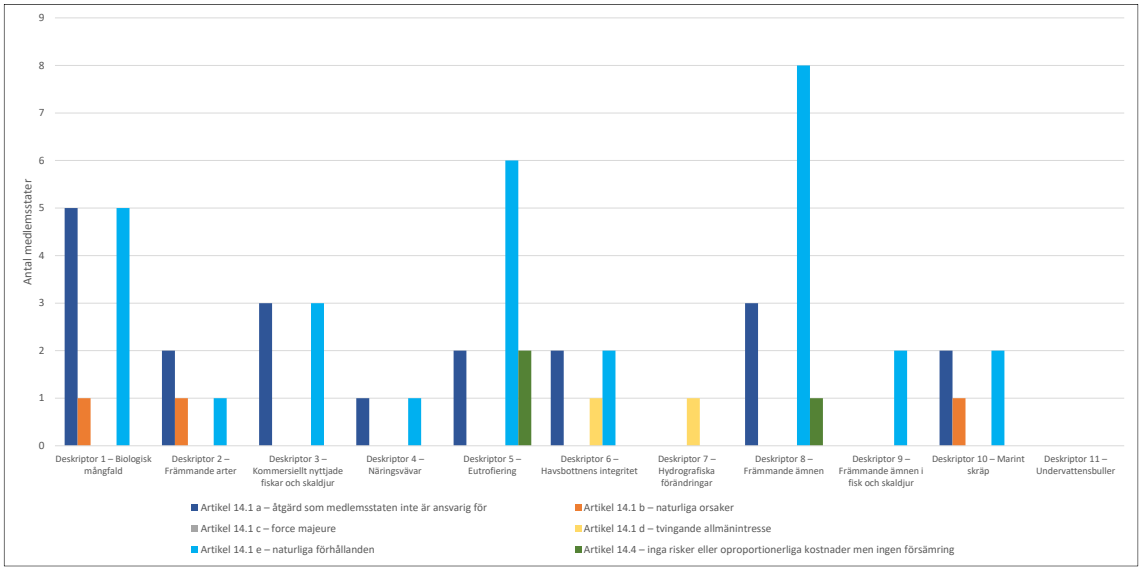
Direktivet gör det även möjligt för medlemsstaterna att under klart angivna omständigheter tillämpa undantag från att uppnå god miljöstatus (artikel 14). Sådana omständigheter är bland annat när uppnåendet av sådana mål är knutet till åtgärder eller brist på åtgärder som medlemsstaterna inte är ansvariga för, force majeure eller att naturliga förhållanden inte tillåter en snar förbättring av de marina vattnens tillstånd.

Som visas i figur 4 rapporterade 12 av de 17 medlemsstaterna undantag av alla dessa möjliga orsaker, utom force majeure. Främmande ämnen och eutrofiering är de områden där de flesta medlemsstater begärt undantag, med hänvisning till naturliga förhållanden som inte tillåter en snar förbättring av de marina vattnens tillstånd. Undervattensbuller är det enda område där inget undantag begärdes, och det begärdes få undantag för näringsvävar, hydrografiska förändringar och främmande ämnen i fisk och skaldjur:

([80]) En mer detaljerad förklaring av de metoder som använts för denna bedömning finns i det arbetsdokument som åtföljer denna rapport.

områden som för närvarande inte är särskilt väl utvecklade inom ramen för havsmiljödirektivet.

Figur 4. Undantag från att uppnå god miljöstatus enligt vad som rapporterats inom den andra omgången åtgärdsprogram



6. SLUTSATSER OCH UTSIKTER

Medlemsstaterna har gjort ett imponerande arbete med att identifiera och gripa sig an den mycket komplicerade och mångsidiga belastning på haven som behöver åtgärdas för att nå god miljöstatus. Andelen **åtgärder särskilt utformade för havsmiljödirektivet** – som inte antagits inom andra ramar – har **ökat från 25 % till 42 %**. Det visar att havsmiljödirektivet i hög grad driver fram nya åtgärder för att skydda havsmiljön och utnyttja den på ett hållbart sätt.

Trots detta krävs det mer arbete för att åtgärderna ska utarbetas mer harmoniserat, då det finns **tydliga skillnader mellan deskriptorerna och mellan medlemsstaterna**. Allmänt sett bland alla de 17 medlemsstaterna är det bara åtgärderna mot marint skräp och främmande arter som i någon mån anses åstadkomma vad som behövs för att åtgärda problemen ([81]). Åtgärder mot andra former av förorening, förlust av biologisk mångfald och klimatförändringar anses fortfarande otillräckliga, även om det gjorts framsteg på vissa områden, t.ex. skydd av havsbottnen och förändringar av de hydrografiska förhållandena.

Många åtgärder härrör från andra rättsliga ramar, som EU:s lagar för vatten, nitrater och kemikalier, den gemensamma fiskeripolitiken eller fågel- och habitatdirektiven. De ramarna har emellertid inte samma omfattning, och i havsmiljödirektivet fastställs krav för ytterligare former av miljöbelastning (exempelvis marina föroreningar i öppna havsområden, t.ex. från produktion av fossila bränslen). **Detta visar att det behövs mer arbete för att överbrygga dessa klyftor när man utformar åtgärder enligt havsmiljödirektivet**.

([81]) Detaljerade förklaringar av metoden och värderingen när det gäller bedömningen av tillräcklighet finns i SWD(2025) 1.

Däremot har medlemsstaterna vidtagit bättre åtgärder mot den belastning eller påverkan som inte omfattas lika mycket av annan politik och lagstiftning, med undantag för undervattensbuller och näringsvävar. I brist på ”skyddsnät” med målinriktad långsiktig lagstiftning som reglerar frågan på EU-nivå, har medlemsstaterna i allmänhet varit mer uppfinningsrika med att fastställa åtgärder för främmande arter, hydrografiska förändringar, havsbottnens integritet och marint skräp. De använder sig fortfarande av de befintliga ramarna, men för att uppnå god miljöstatus på dessa områden måste medlemsstaterna gemensamt fundera på nya strategier mot de här problemen.

Åtgärderna mot marint skräp är ett gott exempel på hur havsmiljödirektivet kan göra skillnad och samtidigt fungera i samverkan med andra lagstiftningsramar. Som utgångspunkt har flera medlemsstater kunnat bedöma hur långt de är från att uppnå målet om god miljöstatus, kvantifierat genom det tröskelvärde man nyligen kommit överens om ([82]). Utifrån detta har de utformat lämpliga åtgärder för att uppnå målet, däribland med hänvisningar till andra ramar. Åtgärderna mot marint skräp är av bättre kvalitet än åtgärderna för andra områden och är dessutom mer samstämmiga mellan regionerna. Åtgärderna mot undervattensbuller infriar däremot inte förväntningarna. Det visar att framgången beror på många faktorer, däribland hög medvetenhet bland allmänheten och en stabil data- och kunskapsgrund, som båda fortfarande i någon mån saknas när det gäller undervattensbuller.

För det mesta är **åtgärderna måttligt samstämmiga inom en marin region**. Graden av samstämmighet är högre när det har tagits fram verktyg för att lättare kunna bedöma hur långt medlemsstaterna är från god miljöstatus och vilka åtgärder som behövs för att uppnå målet. Ett exempel är Helcoms arbete i Östersjön. Av de sju medlemsstater som anses ha ett åtgärdsprogram av god kvalitet är det fem som delar på vattnen i Östersjöregionen och har samarbetat inom ramen för Helcom.

I allmänhet är åtgärder enligt havsmiljödirektivet något som fortfarande kräver arbete och ansträngning. Framför allt **är det fortsatt svårt att mäta när och i hur hög grad åtgärderna kommer att minska påverkan på havsmiljön och bidra till att god miljöstatus uppnås**. Det beror på att det saknas dels tydligt kvantifierad god miljöstatus, dels lämpliga verktyg och metoder, inklusive modellering, för att bättre bedöma vad som behöver göras för att uppnå god miljöstatus. Den senaste utvecklingen på det här området är uppmuntrande och bör fortsätta. De här frågorna kommer också att analyseras ytterligare i den kommande utvärderingen av havsmiljödirektivet.

7. REKOMMENDATIONER

Landsspecifika rekommendationer ges i det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer denna rapport ([83]). Följande rekommendationer är tillämpliga på alla EU-medlemsstater:

1. Medlemsstaterna bör **höja ambitionsnivån** och **påskynda åtgärderna för att uppnå målen med direktivet**. Detta innefattar följande:
    a. Utarbeta kraftfullare åtgärdsprogram som bygger på en tydligare bedömning av de brister som ska åtgärdas för att uppnå god miljöstatus.
    b. Utforma kvantitativa åtgärder som överbryggar klyftan mellan aktuell status och god miljöstatus, såsom den kvantifieras med de tröskelvärden som

([82]) https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121707.
([83]) SWD(2025) 1.

fastställts på EU-nivå, regional nivå och subregional nivå och är integrerade i medlemsstaternas marina strategier ([84]).

c. Säkerställa att åtgärder som vidtas enligt annan lagstiftning och politik har rätt ambitionsnivå för att bidra till att uppnå god miljöstatus, eller komplettera dem så att de omfattar sådant som behöver åtgärdas för god miljöstatus men inte ingår i de befintliga ramarna.

2. Medlemsstaterna bör efter vad som är lämpligt identifiera och sätta in **ytterligare åtgärder för att minska ihållande miljöutmaningar** (belastning) som förhindrar att god miljöstatus uppnås.

   a. När det gäller **föroreningar** inbegriper detta att göra följande:
      i. Stärka insatserna för att minska bullerföroreningar under vattnet, däribland genom att ta itu med de främsta källorna till kontinuerligt buller – såsom sjöfart – och inrätta lågbullerområden för marina arter.
      ii. Stärka insatserna för att minska föroreningarna med näringsämnen, så att målen i havsmiljödirektivet, vattenramdirektivet och nitratdirektivet uppnås.
      iii. Minska de kemiska föroreningarna från havsbaserade källor, i synnerhet kolväteutvinning, och från nya ämnen, inbegripet PFAS, läkemedel eller mikroplast.
      iv. Fortsätta åtgärderna för att minska skräpets inverkan på det marina livet och samtidigt minska tillflödet vid källan.

   b. När det gäller **biologisk mångfald** inbegriper detta att göra följande:
      i. Slutföra nätverket av sammanhängande, representativa och ändamålsenligt förvaltade marina skyddsområden. Detta för att nå målet för 2030 i strategin för biologisk mångfald: att skydda 30 % av vattnen varav 10 % strikt, i linje med ambitionen i den marina handlingsplanen och skyldigheterna enligt Kunming-Montreal-ramen för biologisk mångfald.
      ii. Stärka insatserna för att minska bifångsterna av känsliga arter, inledningsvis med de prioriterade arterna enligt rekommendationen i den marina handlingsplanen.
      iii. Utan dröjsmål fullgöra skyldigheterna enligt förordningen om restaurering av natur som avgörande bidrag till att uppnå god miljöstatus enligt havsmiljödirektivet.
      iv. Bekämpa de risker för de marina ekosystemen som är kopplade till den planerade utbyggnaden av havsbaserad förnybar energi, tillsammans med den kumulativa verkan av befintliga verksamheter till havs, genom framåtblickande ekosystembaserad fysisk havsplanering.

   c. Beträffande **klimatförändringar** bör alla medlemsstater eftersträva att ta hänsyn till klimatförändringarna när de utformar och väljer ut sina åtgärder, och då särskilt göra följande:
      i. Prioritera åtgärder som bidrar till att begränsa/minska utsläppen av växthusgaser, bland annat genom att återställa ekosystemen med blått kol.
      ii. Säkerställa att andra åtgärder eller grupper av åtgärder inte ökar utsläppen av växthusgaser.

([84]) Meddelande från kommissionen – Kommissionens tillkännagivande om de tröskelvärden för god miljöstatus som fastställs i ramdirektivet om en marin strategi 2008/56/EG och kommissionens beslut (EU) 2017/848 (C/2024/2078), 11.3.2024.

iii. Vidta åtgärder för att öka kustsamhällenas förmåga att anpassa sig till klimatförändringarna, t.ex. genom att återställa kustekosystemen.

3. Medlemsstaterna bör **utöka investeringarna och tillhandahålla tillräcklig finansiering för att genomföra åtgärdsprogrammet** så att havsmiljödirektivets mål uppnås. Detta innefattar i synnerhet att göra följande:
    a. Utveckla en strategisk hållning för investeringar så att god miljöstatus ska kunna uppnås, undvika en stegvis strategi för finansiering av enskilda åtgärder och minska ineffektiviteten på olika politikområden.
    b. Tydligt identifiera den finansieringskälla som behövs för att genomföra alla åtgärder.
    c. Använda sig av de befintliga finansiella instrument och verktyg som stöder utveckling av åtgärder för skydd och hållbar användning av havet, däribland genom forskning och innovation, såsom bl.a. faciliteten för sammanhållning, återhämtning och resiliens, regionala fonder, EHFVF, Life och Horisont Europa i dess olika kluster (t.ex. uppdrag och partnerskap).
4. Medlemsstaterna bör sätta in **styrningsmekanismer som stöder utformningen och genomförandet av ambitiösa, samstämmiga, samordnade, rättvisa och ändamålsenliga åtgärdsprogram**. Detta innefattar att göra följande:
    a. Beslutsamt undanröja hindren för åtgärderna, t.ex. otillräcklig finansiering.
    b. Förbättra samordningen mellan myndigheter så att åtgärder enligt havsmiljödirektivet som är beroende av annan politik genomförs fullt ut av de myndigheter som genomför denna politik, främst i fråga om fiske, jordbruk och energi.
    c. Låta allmänheten och berörda parter delta på planeringsstadiet, ta hänsyn till deras synpunkter när åtgärderna utformas och säkerställa att de föreslagna åtgärderna blir accepterade i samhället samt vid behov anta åtföljande åtgärder för att begränsa de möjliga negativa konsekvenserna.
    d. Se till att åtgärdsprogrammen oftare samordnas tidigt med angränsande medlemsstater för att säkerställa att åtgärderna är samstämmiga, samverkande och kompletterar varandra i regionen, och vid behov planera gemensamma åtgärder.
    e. Operationalisera de rumsliga aspekterna av havsmiljödirektivets åtgärdsprogram genom fysisk havsplanering, för att säkerställa att rumsliga skyddsåtgärder och rumsliga åtgärder för minskad belastning tas upp helt och hållet i havsplaneringen.
5. Slutligen bör medlemsstaterna tillhandahålla **mer uppdaterad och fullständig elektronisk rapportering** för att ge allmänheten mer insyn i de föreslagna åtgärderna och hur de förväntas stödja framstegen mot god miljöstatus och mot målen. På så sätt blir det också möjligt med jämförelser mellan medlemsstater och marina regioner.