EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 31.7.2018
COM(2018) 562 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Bedömning av medlemsstaternas åtgärdsprogram enligt ramdirektivet om en marin strategi

{SWD(2018) 393 final}

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Bedömning av medlemsstaternas åtgärdsprogram enligt ramdirektivet om en marin strategi

Liv och resurser i havet: en livlina för planeten

Att haven och oceanerna spelar en stor roll för planetens välbefinnande är numera ett obestritt faktum. Mänsklig verksamhet belastar[1] det marina livet och dess livsmiljöer liksom oceanernas grundläggande funktioner. Olika initiativ på senare tid har ökat medvetenheten om havens och oceanernas hälsa och tillstånd, bland annat antagandet av mål 14 för hållbar utveckling[2] för att bevara oceaner, hav och marina resurser och använda dem på ett hållbart sätt, det gemensamma meddelandet om internationell världshavsförvaltning[3], oceankonferensen om mål 14 för hållbar utveckling[4] och konferensserien Our Ocean som EU senast stod värd för i oktober 2017[5].

Under de senaste sex åren har EU:s medlemsstater utvecklat marina strategier för att följa **ramdirektivet om en marin strategi[6].** Enligt direktivet måste de bedöma tillståndet för den marina miljöns kvalitet, fastställa god miljöstatus, inrätta lämpliga miljömål och skapa tillfredsställande program för övervakning samt genomföra åtgärder för att uppnå direktivets centrala mål att garantera ”god miljöstatus” i EU:s alla marina vatten senast 2020. Begreppet ”god miljöstatus” definieras i direktivet genom deskriptorer[7], såsom bevarande av biologisk mångfald eller bemötande av antropogena belastningar som omfattar fiske, skador på havsbottnen, marint skräp och främmande ämnen. Enligt ett nytt kommissionsbeslut[8] som trädde i kraft i juni 2017 är medlemsstaterna skyldiga att följa gemensamma kriterier och metodstandarder när de definierar ”god miljöstatus” i kvantitativa termer för sina marina

---

1 En lista över antropogena belastningar finns i kommissionens direktiv (EU) 2017/845 av den 17 maj 2017 om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG vad gäller de vägledande förteckningar över faktorer som ska beaktas vid utarbetandet av marina strategier, (EUT L 125, 18.5.2017, s. 27).

2 https://sustainabledevelopment.un.org/sdg14.

3 Gemensamt meddelande om internationell världshavsförvaltning: en agenda för havens framtid (JOIN(2016) 49 final).

4 https://oceanconference.un.org/

5 http://www.ourocean2017.org

6 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) (EUT L 164, 25.6.2008, s. 19).

7 De elva kvalitativa deskriptorerna anges i bilaga I till ramdirektivet om en marin strategi och specificeras närmare i kommissionens beslut (EU) 2017/848. De är 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. I denna rapport har deskriptorerna för biologisk mångfald (D1, D4 och D6) grupperats efter de huvudsakliga artgrupperna och livsmiljötyperna enligt följande: fåglar, däggdjur och kräldjur, fiskar och bläckfiskar, livsmiljöer på havsbottnen och i vattenpelaren. Denna extra gruppering resulterar i totalt 13 kategorier av deskriptorer.

8 Kommissionens beslut (EU) 2017/848 av den 17 maj 2017 om fastställande av kriterier och metodstandarder för god miljöstatus i marina vatten, specifikationer och standardiserade metoder för övervakning och bedömning och om upphävande av beslut 2010/477/EU (EUT L 125, 18.5.2017, s. 43). .

territorialvatten. Ramdirektivet om en marin strategi spelar en viktig roll genom att uttryckligen kräva att medlemsstaterna samarbetar med sina grannländer i alla marina regioner eller delregioner[9].

Denna rapport bygger på kommissionens bedömningar från 2014 och 2017 av medlemsstaternas marina strategier[10] och bedömer de åtgärdsprogram som alla medlemsstater skulle rapportera till kommissionen senast den 31 mars 2016[11]. I slutet av denna bedömning finns även allmänt tillämplig vägledning om de ändringar som är nödvändiga för att förbättra samstämmigheten och effektiviteten hos medlemsstaternas åtgärder. Denna ges i form av ett antal rekommendationer. Landsspecifika rekommendationer finns i det arbetsdokument som åtföljer denna rapport[12].

Tyvärr rapporterade bara sex medlemsstater[13] sina nationella åtgärdsprogram i tid, och kommissionen inledde därför tillämpliga överträdelseförfaranden. Vid brytdatumet i februari 2017[14] hade till slut totalt 16 av 23 marina EU-medlemsstater[15] rapporterat sina nationella program. De program som skickades in av de övriga sju medlemsstaterna[16] efter brytdatumet kunde inte bedömas i tid för denna rapport.

I kommissionens bedömning 2014 drogs slutsatsen att de definitioner och mål som är kopplade till målet ”god miljöstatus”[17] varierade kraftigt bland medlemsstaterna. Därför tittar man även i denna bedömning på i vilken utsträckning medlemsstaternas åtgärder möjliggör en bättre jämförelse av deras insatser för att hantera relevanta belastningar på den marina miljön. För varje relevant deskriptor bedöms även i vilken utsträckning medlemsstaterna troligen kommer att uppnå god miljöstatus 2020, enligt kraven i direktivet[18].

Vilka åtgärder har medlemsstaterna hittills vidtagit för att uppnå god miljöstatus?

I sina åtgärdsprogram presenterar medlemsstaterna ofta befintliga initiativ eller pågående genomföranden av policyåtgärder som åtgärder. Detta inkluderar till exempel åtgärder som vidtagits enligt EU:s miljölagstiftning eller andra lagar såsom ramdirektivet om avfall[19],

---

9 Artikel 4 i direktiv 2008/56/EG innehåller en uppräkning av relevanta marina regioner och delregioner i EU. De fyra marina regionerna i EU är Östersjön, Nordöstra Atlanten, Medelhavet och Svarta havet.

10 COM(2014) 97 final och COM(2017) 3 final.

11 Enligt artikel 16 i ramdirektivet om en marin strategi ska kommissionen bedöma åtgärdsprogrammen.

12 SWD(2018) 393.

13 Belgien, Tyskland, Portugal, Nederländerna, Sverige och Förenade kungariket.

14 Maltas rapport skickades in i april 2017, men inkluderades i denna bedömning eftersom den inte behövde översättas.

15 Det vill säga förutom de sex medlemsstater som nämns ovan: Bulgarien, Cypern, Finland, Frankrike, Irland, Italien, Lettland, Malta, Polen och Spanien.

16 Kroatien, Danmark, Estland, Grekland, Litauen, Rumänien och Slovenien.

17 Såsom krävs enligt artiklarna 8 och 9 i ramdirektivet om en marin strategi, bedömd i COM(2014) 97 final.

18 Artikel 1 i direktiv 2008/56/EG, som definierar syftet.

19 Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (EUT L 312, 22.11.2008, s. 3).

ramdirektivet för vatten[20], fågeldirektivet[21], habitatdirektivet[22], direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse[23] eller förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken[24]. Befintliga internationella åtaganden, såsom de som gjorts genom Internationella sjöfartsorganisationen, har också inkluderats i medlemsstaternas program. Medlemsstaterna hänvisar även ofta till initiativ som utförs inom ramen för de regionala havskonventionerna[25]. Det är positivt att se att medlemsstaterna i vissa fall hänvisar till åtgärder som särskilt överenskommits med grannländer inom en marin region i EU, främst genom de relevanta regionala havskonventionerna eller inom en delregion. Omkring 25 % av åtgärderna har definierats som ”nya” åtgärder, vilket betyder att de vidtagits särskilt för direktivets syften. Det är också positivt att se att medlemsstaterna, tack vare ramdirektivet om en marin strategi, gradvis har övergått från ett osammanhängande till ett mer strategiskt arbetssätt för att skydda den marina miljön genom att sammanföra olika arbetsgrenar[26].

Undantag

Enligt direktivet kan medlemsstaterna även, under väldefinierade omständigheter, tillämpa **undantag**[27] när det gäller att uppnå målen i varje avseende, eller inom den relevanta tidsplanen, vad gäller de fastställda miljömålen eller god miljöstatus. Sådana väldefinierade omständigheter kan vara att uppnåendet av sådana mål har att göra med åtgärder eller avsaknad av åtgärder som medlemsstaterna inte är ansvariga för, force majeure eller naturliga förutsättningar som inte tillåter en snar förbättring av de marina vattnens tillstånd. Åtta[28] av de 16 berörda medlemsstaterna rapporterade undantag. Övriga medlemsstater rapporterar att de inte har tillämpat undantag eftersom bristande kunskap och uppgifter gör att de inte kan dra någon slutsats om huruvida ett undantag krävs i detta skede av genomförandet.

Typer av åtgärder

---

[20] Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, 22.12.2000, s. 1).

[21] Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (EUT L 20, 26.1.2010, s. 7).

[22] Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 22.7.1992, s. 7).

[23] Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (EGT L 135, 30.5.1991, s. 40).

[24] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG (EUT L 354, 28.12.2013, s. 22).

[25] Fyra regionala havskonventioner omfattar EU:s marina vatten: 1) Konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö (Helsingforskommissionen), 2) konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten (Ospar), 3) konventionen om skydd av Medelhavets marina miljö och kustregion (Barcelonakonventionen), 4) konventionen om skydd av Svarta havet mot föroreningar (Bukarestkonventionen). Unionen är avtalsslutande part i de första tre.

[26] Observera att denna rapport hänvisar till, men inte bedömer, åtgärder som införts via andra lagstiftningsinitiativ, såsom förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten enligt ramdirektivet för vatten. Slutsatserna är i dessa fall därför endast partiella.

[27] Artikel 14 i ramdirektivet om en marin strategi.

[28] Cypern, Finland, Lettland, Malta, Nederländerna, Polen, Sverige och Förenade kungariket.

Medlemsstater har främst utformat åtgärder som, **genom ett rättsligt eller tekniskt ingripande, direkt hjälper till att minska belastningen** (kallas för ”direkta åtgärder” i figur 1). Detta innebär till exempel tekniska lösningar (t.ex. fartygsmotorer med lägre bullernivå) eller begränsningar av den geografiska omfattningen av vissa verksamheter (t.ex. genom licensiering). Vissa medlemsstater har dock även rapporterat åtgärder som **indirekt skulle hjälpa till att behandla belastningen** i fråga (kallas för ”indirekta åtgärder” i figur 1). Dessa inkluderar handlingsplaner, kunskapshöjande åtgärder eller informationskampanjer (t.ex. för att minska nedskräpningen). När medlemsstaterna inte har tillräcklig kunskap om en viss belastning (t.ex. främmande arter, undervattensbuller) har de identifierat behov av ytterligare forskning för att skapa ett bättre underlag inför framtida åtgärder och/eller inrätta ytterligare övervakning. Sådana åtgärder skulle ha varit bättre att rapportera som en del av medlemsstaternas övervakningsprogram[29].

I enlighet med vad som krävs i ramdirektivet om en marin strategi[30] rapporterar alla medlemsstater i sina åtgärdsprogram om användningen av **geografiska skyddsåtgärder**. Dessa åtgärder är avsedda att skapa sammanhängande och representativa nätverk med marina skyddsområden, som särskilda bevarandeområden i enlighet med habitatdirektivet, särskilda skyddsområden i enlighet med fågeldirektivet eller andra skyddade områden enligt regionala eller internationella avtal. Sådana geografiska åtgärder rapporterades ofta i samband med fiske eller skydd av vissa livsmiljöer. De tas upp i relevanta avsnitten nedan och beskrivs ytterligare i de tekniska bedömningarna[31]. Medan två medlemsstater[32] tydligt listar nya marina skyddsområden rapporterade ytterligare åtta[33] att de höll på att planera eller utse nya marina skyddsområden som åtgärder. Den totala omfattningen har ökat avsevärt[34] genom fågeldirektivet och habitatdirektivet[35] samt internationella konventioner.

---

29 Artikel 11 i ramdirektivet om en marin strategi.

30 Enligt kraven i artikel 13.4 i ramdirektivet om en marin strategi.

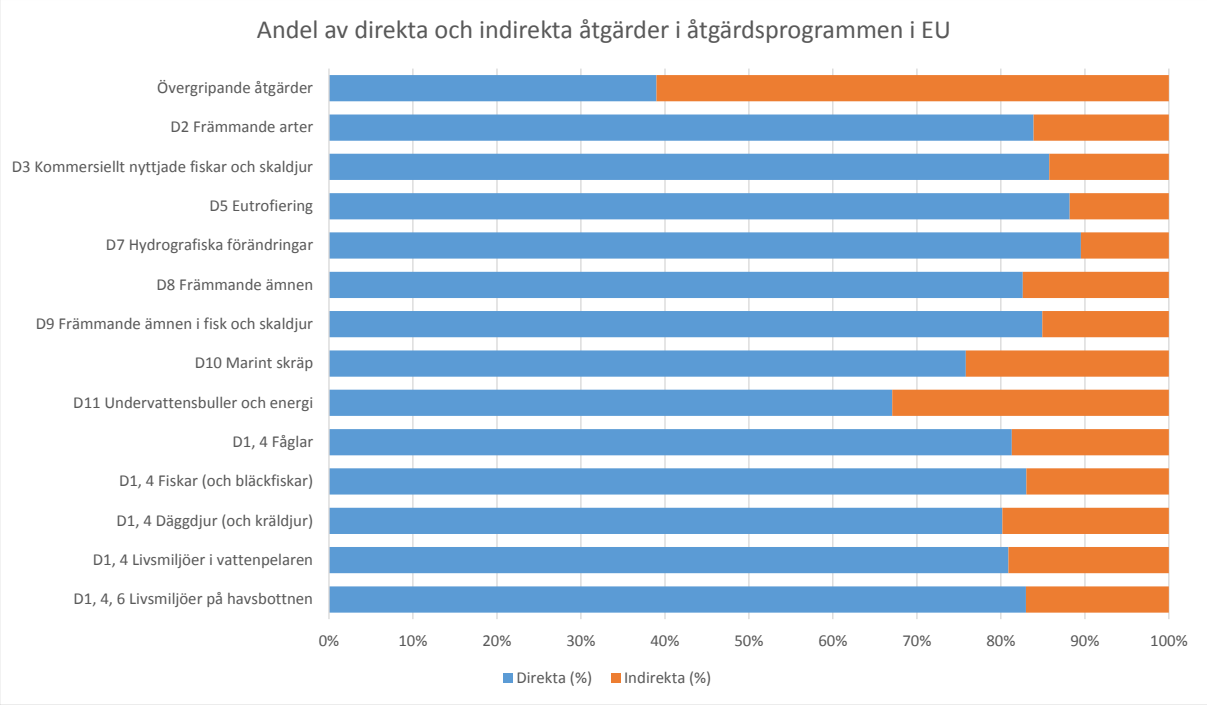
31 De tekniska bedömningarna för enskilda medlemsstater utarbetades för kommissionen av en extern konsult och finns på http://ec.europa.eu/environment/marine/eu-coast-and-marine-policy/implementation/reports_en.htm

32 Portugal och Förenade kungariket.

33 Bulgarien, Tyskland, Spanien, Frankrike, Italien, Cypern, Finland och Sverige.

34 Den genomsnittliga omfattningen ökade med 4,9 % mellan 2012 och 2016: Agnesi, S., Mo, G., Annunziatellis, A., Chaniotis, P., Korpinen, S., Snoj, L., Globevnik, L., Tunesi, L., Reker, J. 2017, *Spatial Analysis of Marine Protected Area Networks in Europe’s Seas II*, volym A, 2017, ed. Künitzer, A., ETC/ICM teknisk rapport 4/2017, Magdeburg: Europeiska ämnescentrumet för inlandsvatten, kustvatten och marint vatten, 41 sidor.

35 Mer information finns i *Spatial Analysis of Marine Protected Area Networks in Europe’s Seas II*, ETC/ICM teknisk rapport 4/2017, https://www.researchgate.net/publication/322759892.



Figur 1 Andel av direkta och indirekta åtgärder i åtgärdsprogrammen i EU

Åtgärder som vidtagits för att behandla belastningar på den marina miljön

I detta avsnitt beskrivs de åtgärder som vidtagits för att behandla de deskriptorer i direktivet som särskilt handlar om sådana antropogena belastningar.

Främmande arter

Främmande arter kan hota den marina biologiska mångfalden när de blir ”invasiva”. I unionens hav anger medlemsstaterna att sjöfart och vattenbruk är de två huvudsakliga verksamheter som kan leda till att främmande arter förs in och sprids.

Hantering av barlastvatten[36] används av 13 medlemsstater[37] för att ta itu med införandet av arter via sjöfarten. Ytterligare åtgärder, såsom efterlevnad av Internationella sjöfartsorganisationens riktlinjer om marin påväxt[38], kan dock behandla belastningen på ett bättre sätt eftersom detta begränsar påväxten via ett fartygsskrov. De åtgärder som nämns av de 16 medlemsstaterna i deras åtgärdsprogram anknyter ofta till regionalt arbete och befintlig

[36] Hantering och kontroll av vatten och sediment som släpps in i och ut ur fartygen.

[37] Belgien, Bulgarien, Finland, Frankrike, Tyskland, Irland, Italien, Malta, Nederländerna, Polen, Spanien, Sverige och Förenade kungariket.

[38] Resolution MEPC.207(62).

unionsrätt, såsom förordningen om invasiva främmande arter[39] och främmande arter i vattenbruk[40]. Vissa medlemsstater[41] har redan infört riktade åtgärder för att minska risken för att föra in främmande arter via vattenbruksanläggningar, medan flera andra rapporterar att de fortfarande behöver mer forskning för att förstå belastningen bättre.

De nyligen införda åtgärderna omfattar allt från att fiskare direkt inriktar sig på främmande arter till att man erbjuder incitament för ”miljövänliga” fartyg och/eller genomför kunskapshöjande initiativ som främst inriktar sig på fritidsaktiviteter.

Det går inte att svara på om medlemsstaterna kommer att uppnå god miljöstatus senast 2020 vad gäller belastningar från främmande arter, såsom krävs enligt direktivet, eftersom medlemsstaterna antingen inte rapporterade eller inte kunde rapportera detta. Cypern, Malta och Polen har rapporterat motiverade undantag från att uppnå god miljöstatus och angett att införandet av främmande arter beror på förhållanden som ligger utanför deras kontroll (t.ex. att arter kan komma in i Medelhavet via Suezkanalen).

Åtgärd → *Sverige: nationellt system för varning och reaktion för tidig upptäckt, hantering och nödplaner*

Sverige har för sina vatten inrättat ett nationellt system för varning och reaktion som omedelbart kommer att meddela myndigheterna när en ny främmande art upptäcks. Detta kommer att utlösa snabba motåtgärder för att utrota eller kontrollera dem, eller andra åtgärder som kan anses lämpliga, kopplat till beredskapsplaner. Systemet kommer att kopplas till Sveriges övervakningsprogram.

Kommersiellt nyttjande av fiskar och skaldjur

Överfisket kan få allvarliga konsekvenser, som leder till gradvis utfiskning och slutligen till att fiskbestånden kollapsar. Alla 16 medlemsstater vars program bedöms i denna rapport har infört åtgärder för att minimera belastningen från kommersiellt fiske. 14 medlemsstater[42] inkluderade även särskilda åtgärder för att minska påverkan från sportfisket.

Alla EU:s marina regioner påverkas av belastning genom fisket, men detta är särskilt akut i Medelhavet. I sina nationella program hänvisar medlemsstaterna genomgående till de åtgärder som de har vidtagit för att följa den gemensamma fiskeripolitiken, som kräver att en maximal hållbar avkastning ska uppnås för fiskebestånd senast 2020, vilket därmed bidrar till målet om god miljöstatus enligt ramdirektivet om en marin strategi. Sådana nationella åtgärder

[39] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter (EUT L 317, 4.11.2014, s. 35).

[40] Rådets förordning (EG) nr 708/2007 av den 11 juni 2007 om användning av främmande och lokalt frånvarande arter i vattenbruk (EUT L 168, 28.6.2007, s. 1).

[41] Bulgarien, Cypern, Frankrike, Tyskland, Irland, Italien, Lettland, Polen, Malta, Nederländerna, Spanien, Sverige och Förenade kungariket (för Nordostatlanten).

[42] Belgien, Bulgarien, Finland, Frankrike, Tyskland, Irland, Italien, Lettland, Malta, Portugal, Spanien, Sverige och Förenade kungariket.

inkluderar att man minskar storleken på fiskeflottan, minskar den totala fångsten och förbjuder fiske eller vissa typer av fiskemetoder (t.ex. trålning) i vissa områden.

De flesta medlemsstater[43] har också infört nya åtgärder för att minska belastningen på överutnyttjade bestånd, till exempel genom att kräva att man använder specifika fiskeredskap[44] eller genom att införa riktade tidsmässiga/geografiska restriktioner eller förbud[45]. De flesta medlemsstater[46] har inrättat geografiska skyddsåtgärder, antingen inom Natura 2000-nätverket eller genom att stärka planerna för hantering av befintliga marina skyddsområden. Flera medlemsstater har också infört åtgärder för att höja medvetenheten om destruktiva fiskemetoder. Flera av dem kopplar uttryckligen de åtgärder som de har vidtagit till avtal som slutits på regional och internationell nivå, till exempel inom ramen för den regionala fiskeriförvaltningsorganisationen i Medelhavet[47] eller Internationella kommissionen för bevarande av tonfisk i Atlanten. Åtgärder som vidtagits genom regionala havskonventioner, främst Helsingforskommissionen och Barcelonakonventionen, förekommer även i programmen.

Trots att medlemsstaterna enligt direktivet är skyldiga att uppnå god miljöstatus för belastningen från fisket senast 2020 måste det även finnas god samverkan med kraven i den gemensamma fiskeripolitiken i deras nationella program, och de flesta medlemsstater har ännu inte fastställt när ett sådant mål kommer att uppnås. Tre medlemsstater har rapporterat undantag, med en motiverad förklaring om att god miljöstatus kommer att uppnås efter 2020: Finland och Förenade kungariket uppger att god miljöstatus för kommersiellt nyttjande av fiskar och skaldjur inte kommer att uppnås på grund av naturliga omständigheter, medan Malta anför behovet av gränsöverskridande och regionala insatser för att uppnå målet.

Åtgärd → *Belgien: bättre kontroll och övervakning av sportfiske*

Belgien har nyligen infört en rättslig åtgärd som gör det enklare att övervaka sportfiske, en aktivitet som kan ha betydande konsekvenser för den marina miljön men som ofta inte regleras av medlemsstaterna. Denna nationella åtgärd, som går utöver kraven i den allmänna fiskeripolitiken, kommer att förbättra datainsamlingen. Detta är inte bara avgörande för att förstå fiskbeståndens tillstånd utan också för att vid behov och på ett mer riktat sätt reglera vissa fiskeaktiviteter.

Tillförsel av näringsämnen

Överdriven tillförsel av näringsämnen och organiskt material till havet främjar algblomning, vilket leder till eutrofiering. Denna belastning kan hämma det marina livet, särskilt runt kustområden och i djupare vatten, och påverkar alla marina vatten i EU i viss omfattning, men

[43] Tyskland, Lettland och Polen införde inte några specifika åtgärder, men de hänvisar till det övergripande genomförandet av den allmänna fiskeripolitiken, vilket skulle kunna behandla belastningen.
[44] Bulgarien, Irland, Spanien, Cypern, Malta och Nederländerna.
[45] Bulgarien, Irland, Frankrike och Portugal. Belgien införde kvoter.
[46] Bulgarien, Cypern, Finland, Frankrike, Tyskland, Irland, Italien, Polen, Portugal, Spanien, Sverige och Förenade kungariket.
[47] Allmänna kommissionen för fiske i Medelhavet (AKFM).

konsekvenserna är störst i Östersjön. Tillförseln av näringsämnen har främst kopplats till jordbruket, industrin, avloppsvatten, vattenbruket och, i mindre omfattning, sjöfarten. Problemet förvärras genom att sådana näringsämnen ackumuleras på havsbottnen.

I sina nationella program har alla medlemsstater[48] hänvisat till åtgärder som vidtagits i deras förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten för att uppfylla målet om ”god ekologisk status” som fastställs i ramdirektivet för vatten[49] och följa de parametrar som fastställts i annan vattenrelaterad lagstiftning[50]. Vissa medlemsstater har också inkluderat mer specifika åtgärder i sina marina strategier, såsom att främja hållbara metoder inom vattenbruket[51] och jordbruket[52], fastställa områden för kontroll av utsläppen av kväveoxid (NOx) för sjöfarten[53], bygga lämplig hamninfrastruktur för flytande naturgas[54] och kontrollera utsläppen av obehandlat avloppsvatten från fartyg[55].

Utsikterna för medlemsstaterna att lyckas uppnå god miljöstatus för hanteringen av tillförseln av näringsämnen senast 2020 ser likadana ut inom de enskilda marina regionerna. Till exempel räknar de flesta medlemsstaterna vid Östersjön inte med att ha uppnått detta 2020, medan de flesta medlemsstaterna vid Medelhavet har angett att det redan har uppnåtts.

Hela fem medlemsstater[56] har åberopat undantag för belastning från tillförseln av näringsämnen. Dock har man uppgett olika skäl, vilket visar att man arbetar på olika sätt inom regionerna, trots att belastningen är gränsöverskridande till sin natur. Vad gäller Östersjön hänvisade Finland, Lettland och Polen till motiverade situationer som ligger utanför deras kontroll, där Polen åberopade naturliga förutsättningar som ett ytterligare skäl, precis som Sverige. För Nordostatlanten använder Sverige och Nederländerna argument som liknar de som åberopats för att motivera undantag i Östersjön.

Åtgärd → *Finland: minskning av tillförseln av näringsämnen till miljön*

Denna direkta åtgärd består av att sprida ut gips på fälten, för att minska koncentrationen av fosfor i marken – ett näringsämne som kan leda till eutrofiering. Genom att använda gips minskas mängden fosfor som läcker ut i färskvattensystemen och därmed ut i den marina miljön. Detta har fördelen att det förbättrar jordens egenskaper och därmed minskar erosionen.

---

48 Belgien, Tyskland, Frankrike, Italien, Malta, Polen, Portugal, Sverige och Finland nämner inte uttryckligen förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten, men de hänvisar till åtgärderna enligt ramdirektivet för vatten.

49 Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, 22.12.2000, s. 1).

50 Direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (91/271/EEG), direktivet om nitrater (91/676/EG), direktivet om industriutsläpp (2010/75/EU), direktivet om översvämningar (2007/60/EG).

51 Bulgarien, Irland, Spanien, Italien, Cypern, Malta, Finland och Sverige.

52 Bulgarien, Cypern, Tyskland, Finland, Irland, Italien, Lettland, Nederländerna, Polen, Malta, Spanien, Sverige, Förenade kungariket samt till viss del Portugal.

53 Bulgarien, Tyskland, Finland, Frankrike, Nederländerna, Polen, Sverige och Förenade kungariket.

54 Polen och Finland.

55 Tyskland, Irland, Cypern, Lettland, Malta, Nederländerna och Polen.

56 Lettland, Nederländerna, Polen, Finland och Sverige.

Hydrografiska förändringar

Mänsklig verksamhet i form av t.ex. utveckling av kustnära infrastruktur, muddring, sandutvinning och avsaltning kan påverka de marina vattnens fysikaliska egenskaper. Konsekvenserna av detta kan ses i förändrade havsströmmar eller vågaktiviteter, tidvattenmönster, temperaturer, pH-nivåer, salthalter eller förändrad grumlighet. Allt detta kan påverka marina arter och livsmiljöer negativt. De flesta åtgärder som rapporterats av medlemsstaterna gäller befintliga regelverk, såsom ramdirektivet för vatten, direktivet om inverkan på miljön[57] och direktivet om bedömning av miljöpåverkan[58] samt licensiering som i allmänhet skulle täcka alla eventuella belastningar och konsekvenser. Det är dock inte alltid tydligt hur medlemsstaterna planerar att tillämpa de åtgärder som vidtagits enligt dessa direktiv i den marina miljön. Vissa medlemsstater[59] har även rapporterat att de är i färd med att ta fram riktlinjer för relevanta infrastrukturprojekt som en del av sina åtgärder. Endast två medlemsstater[60] har dock tydligt behandlat de samlade konsekvenserna av sådan infrastruktur.

Vad gäller antropogena belastningar som leder till hydrografiska förändringar har medlemsstaterna inte åberopat några av undantagen enligt artikel 14 när det gäller att uppnå god miljöstatus. Av de 16 medlemsstater vars nationella program bedöms i denna rapport har fyra medlemsstater[61] uppgett att god miljöstatus redan har uppnåtts, medan två medlemsstater[62] hävdar att detta kommer att uppnås senast 2020. Andra medlemsstater har antingen inte angett när god miljöstatus kommer att uppnås eller kan inte beräkna det.

Åtgärd → *Frankrike: bedömning av samlade konsekvenser*

Frankrike utarbetar för närvarande ett dokument med riktlinjer för att hjälpa ansvariga myndigheter och intressenter att bedöma de samlade konsekvenserna av mänsklig verksamhet, särskilt för de projekt som skulle kräva en miljökonsekvensbedömning eller en strategisk miljöbedömning. Detta kommer att vara särskilt relevant för hydrologiska belastningar, vars samlade konsekvenser hittills sällan har behandlats.

Främmande ämnen i havet samt i fisk och skaldjur

De flesta främmande ämnen, som främst kommer från bekämpningsmedel inom jordbruket, fartygens antifoulingmedel[63], läkemedel, industriutsläpp och avloppsvatten, inklusive tungmetaller, hamnar till slut i havet. Dessa utsläpp gör att hav och oceaner förvandlas till en

---

[57] Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EUT L 26, 28.1.2012, s. 1).

[58] Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (EGT L 197, 21.7.2001, s. 30).

[59] Irland, Italien, Nederländerna, Polen, Spanien, Sverige och Förenade kungariket.

[60] Tyskland och Frankrike.

[61] Spanien, Nederländerna, Finland och Sverige. Italien anser att god miljöstatus har uppnåtts i Adriatiska havet, men anger inget för övriga regioner.

[62] Frankrike och Förenade kungariket.

[63] Färger som appliceras på båtskrov för att minska påväxten av vattenlevande organismer eller se till att de lossnar lättare.

miljö som sannolikt skadar det marina livet och i slutändan förorenar matfisk och matskaldjur. Det är därför viktigt både för miljön och för människors hälsa att se till att halterna av främmande ämnen i den marina miljön fortsätter att vara låga och inom säkra gränser.

Av alla källor till främmande ämnen är atmosfäriskt nedfall i den marina miljön den källa som behandlas minst i de nationella program som medlemsstaterna har rapporterat.

Deras program innehåller också mycket få åtgärder som direkt inriktas på främmande ämnen i fisk och skaldjur som är avsedda som livsmedel, eftersom man hävdar att de åtgärder som vidtas för främmande ämnen i allmänhet troligen även minskar eventuella negativa inverkningar på dessa livsmedel. Bland de åtgärder som rapporteras i detta sammanhang hänvisar medlemsstaterna till de som behövs för att säkerställa efterlevnad av EU:s lagstiftning om livsmedelssäkerhet[64] och andra rättsliga standarder som är tillämpliga på fiskade och vattenbruksodlade produkter, främst vad gäller spårbarhet, hygienkrav, uppfödnings- och odlingsvillkor, riskbedömningar och hanteringsåtgärder.

I fråga om åtgärder som är mer allmänt inriktade på att minska förekomsten av främmande ämnen i havet rapporterar ett antal medlemsstater flera åtgärder som bygger på EU-krav, såsom de som behövs för att uppfylla kraven i direktiven om nitrater[65], avloppsvatten från tätbebyggelse[66], luftföroreningar[67], föroreningar förorsakade av fartyg[68, 69] och Reach-förordningen[70, 71]. Det hänvisas även till internationella åtaganden antingen enligt Marpol[72] eller enligt de regionala havskonventionerna, men de nationella programmen är ofta otydliga när det gäller vilka konkreta åtgärder som specifikt planeras för sådana internationella åtaganden. Förutom dessa befintliga EU-krav eller internationella krav har tio medlemsstater [73] infört ett antal direkta åtgärder, såsom att ytterligare reglera utsläppet av främmande ämnen,

---

64 Man hänvisar särskilt till kommissionens förordning (EG) nr 1881/2006 av den 19 december 2006 om fastställande av gränsvärden för vissa främmande ämnen i livsmedel (EUT L 364, 20.12.2006, s. 5).

65 Bulgarien, Tyskland, Spanien och Italien.

66 Belgien, Bulgarien, Tyskland, Finland, Frankrike, Irland, Lettland, Malta, Nederländerna, Polen, Spanien, Sverige och Förenade kungariket.

67 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2284 av den 14 december 2016 om minskning av nationella utsläpp av vissa luftföroreningar, om ändring av direktiv 2003/35/EG och om upphävande av direktiv 2001/81/EG (EUT L 344, 17.12.2016, s. 1).

68 Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/123/EG av den 21 oktober 2009 om ändring av direktiv 2005/35/EG om föroreningar förorsakade av fartyg och införandet av sanktioner för överträdelser (EUT L 280, 27.10.2009, s. 52).

69 Belgien, Bulgarien, Cypern, Tyskland, Finland, Frankrike, Irland, Italien, Lettland, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Spanien, Sverige och Förenade kungariket.

70 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG.

71 Tyskland, Cypern, Frankrike, Irland, Italien, Lettland, Spanien, Finland, Sverige och Förenade kungariket.

72 Internationella konventionen till förhindrande av förorening från fartyg (Marpol).

73 Belgien, Bulgarien, Tyskland, Spanien, Frankrike, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Finland och Sverige

minska användningen av bekämpningsmedel, förbättra vattenbruket och muddringen, samt några indirekta åtgärder, såsom informations- och forskningsverksamhet.

Undantag från att uppnå god miljöstatus vad gäller främmande ämnen har begärts av Polen och Sverige för Östersjön och av Nederländerna, Sverige och Förenade kungariket för Nordostatlanten. De motiveringar som anförts för att omfattas av sådana undantag är inte alltid tekniskt övertygande, till exempel hänvisningar till oproportionerliga kostnader utan tillräckliga motiveringar, inklusive en kostnads-nyttoanalys och en analys av fördelar och nackdelar med alternativa avhjälpande åtgärder. Utöver detta varierar tidsplanerna för att uppnå god miljöstatus mellan regionerna, vilket är oroväckande för en belastning som det hänvisas till så ofta och som är föremål för en mängd lagar och policyinitiativ på både EU-nivå och internationell nivå.

Två medlemsstater[74] motiverar sina undantag från att uppnå god miljöstatus för främmande ämnen i fisk och skaldjur genom att påpeka att de relevanta källorna till föroreningarna även finns utanför deras marina vatten. De flesta[75] medlemsstater vid Nordostatlanten verkar vara överens om att god miljöstatus kommer att uppnås senast 2020, medan detta antingen inte kan beräknas eller förväntas ske först efter 2020 i de tre andra regionala haven.

Åtgärd → *Polen: inriktning på olika källor till främmande ämnen*

Polen har vidtagit blandade åtgärder för att inrikta sig på olika främmande ämnen som letar sig in i landets marina vatten. Landets program innehåller bland annat åtgärder som reglerar främmande ämnen såsom muddermassor, paraffin och derivat därav. Polen har även börjat bygga om sina dagvatten- och avloppsvattensystem samtidigt som man inför åtgärder för att minska mängden främmande ämnen från vatten som släpps ut från system för efterbehandling av avgaser. Landet rapporterar även nya åtgärder för att minska riskerna för utsläpp av olja och andra skadliga ämnen. Andra åtgärder inbegriper bland annat planer på att modernisera landets flotta för inre vattenvägar, tillståndsbestämmelser för utsläpp av industriavloppsvatten och förbättring av vattenhanteringen i sju avrinningsområden.

Marint skräp

Skräp är en belastning på den marina miljön som slutligen hamnar på havsbotten och på stränderna. Genomförandet av ramdirektivet om en marin strategi har gett en förbättrad förståelse för makro- och mikroskräp, främst från plast. Marint skräp har främst uppgetts komma från följande mänskliga verksamheter: turism och fritidsaktiviteter, urbant avfall, industriell verksamhet, sjöfart och kommersiellt fiske. För att bekämpa marint skräp utgår medlemsstaterna från ett antal befintliga EU-lagar, som framför allt rör avfallshantering, avloppsvatten från tätbebyggelse eller mottagningsanordningar i hamn[76] samt internationella

[74] Malta och Finland.

[75] Belgien, Irland, Frankrike, Nederländerna och Förenade kungariket.

[76] Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/59/EG av den 27 november 2000 om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester (EGT L 332, 28.12.2000, s. 81).

överenskommelser och åtgärdsplaner enligt regionala havskonventioner[77]. Alla 16 medlemsstater verkar, baserat på deras nationella program, vidta, eller planera att vidta åtgärder för att förbättra avfallshanteringen inom fiskerisektorn. De vanligaste åtgärder som meddelats är städning av stränder, uppsamling av skräp och kommunikationsinitiativ. Detta har en liten påverkan på belastningen men hjälper till att öka kunskapen och därigenom förebygga framtida förorening. Riktade åtgärder för skräp på stränder, t.ex. genom att minska spridningen av plast för engångsbruk eller minska mängden mikroplast och skräp från vattenbruket, verkar vara underutvecklade. Till exempel behandlar endast fem medlemsstater[78] specifikt vattenbruket.

Åtgärd → *Frankrike: minskning av mängden marint skräp samt skaldjursodling*

Frankrike har två anmärkningsvärda åtgärder mot marint skräp. Den första ingår i det nationella programmet för att förebygga avfall och består av fyra åtgärder, nämligen 1) att utöka producentansvaret, 2) att begränsa vissa produkter, såsom plastpåsar för engångsbruk[79], 3) att främja frivilliga åtgärder för att minska och återvinna marint skräp och 4) att anpassa regionala planer för förebyggande och hantering av skräp till policyverktygen för vatten och marina frågor samt till planerna för mottagning och hantering av avfall i hamn. Den andra åtgärden behandlar skaldjursodling, en verksamhet som kan vara en betydande källa till skräp men som sällan behandlas i andra medlemsstaters åtgärdsprogram. Frankrike planerar att begränsa försämringen av de livsmiljöer som påverkas genom att begränsa tillgången till relevanta marina odlingsområden i tidvattensområden och genom att samla in och återvinna skräp som genererats av dessa.

Åtgärdsprogrammen för marint skräp måste ses mot bakgrund av framstegen på EU-nivå, som har lett till antagandet av paketet om den cirkulära ekonomin[80], den europeiska strategin för plast[81] och ett lagförslag om marint skräp och plast för engångsbruk[82].

Av de 16 medlemsstaterna förväntas bara sex[83] uppnå god miljöstatus vad gäller skräp senast 2020. Malta är den enda medlemsstat som har ansökt om ett undantag genom att hävda att åtgärder som vidtas av dess grannländer skulle hindra landets arbete. De motiveringar som Malta anfört tycks dock inte vara helt underbyggda och ingen alternativ tidsplan har rapporterats.

---

77 Det finns regionala handlingsplaner för Nordostatlanten, Östersjön och Medelhavet, medan handlingsplaner för Svarta havet håller på att utarbetas.

78 Irland, Spanien, Frankrike (i Nordostatlanten), Italien och Sverige.

79 Frankrike har även antagit en åtgärd som inte har rapporterats och som förbjuder icke biologiskt nedbrytbar plast för engångsbruk från och med 2020 och ytterligare en åtgärd som förbjuder icke biologiskt nedbrytbara bomullspinnar i plast och mikrokorn av plast i vissa kosmetiska produkter.

80 Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, *Att sluta kretsloppet – en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin* (COM(2015) 614 final).

81 Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, *En europeisk strategi för plast i en cirkulär ekonomi* (COM(2018) 28 final).

82 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (COM(2018) 340 final).

83 Belgien, Irland, Frankrike, Nederländerna, Finland och Förenade kungariket.

Energi, inklusive undervattensbuller

Användningen av energi, till exempel i form av värme- och elsystem, buller, elektromagnetisk strålning, radiovågor eller vibrationer kan också utgöra en belastning på den marina miljön. Hittills har de flesta medlemsstater koncentrerat sitt arbete på undervattensbuller, vars effekter är komplexa och man ännu inte helt förstår. Buller kan till exempel jaga bort marina arter från deras lekområden, påverka deras hörsel och därigenom göra dem mer sårbara. Effekten beror också på typen av buller, om det rör sig om kontinuerligt buller eller impulsbuller och dess frekvens. Buller kan komma från sjöfarten, marin forskning, plattformar för havsbaserad energi, byggverksamhet och försvarsverksamhet. Medlemsstaterna har återigen utgått från EU-lagstiftning såsom habitatdirektivet och direktivet om bedömning av miljöpåverkan. Återigen tas internationella avtal och initiativ som upprättats genom de regionala havskonventionerna upp i deras åtgärdsprogram. Åtgärderna inbegriper bland annat skydd av specifika områden från både impulsbuller och kontinuerligt buller, utveckling av ”miljövänliga” fartyg, begränsning av användningen av vissa typer av lampor på olje- och gasplattformar samt kunskapshöjande insatser samt forskning och utarbetande av riktlinjer för utvärdering av buller. De flesta belastningar behandlas, men inkluderas ofta indirekt genom forskning som medlemsstater rapporterar tillsammans med sina åtgärder.

Sex medlemsstater[84], främst vid Nordostatlanten, förväntas uppnå god miljöstatus senast 2020. Med tanke på den aktuella kunskapsluckan kan dock vissa av dem[85] inte beräkna när detta kommer att uppnås, eller så har de inte angett något datum för när det ska uppnås[86]. Ingen medlemsstat har ansökt om undantag.

Åtgärd → *Cypern: buller från utvinning av kolväten*

Cypern rapporterar en åtgärd som behandlar impulsbuller under vattnet genom att kräva ”mjuk och långsam start” vid prospektering efter och utvinning av kolväten. Detta inkluderar seismisk undersökning till havs, enligt definitionen i direktiven om strategisk miljöbedömning och miljökonsekvensbedömning samt i Offshoreprotokollet till Barcelonakonventionen.

Åtgärder som vidtagits för att behandla tillståndet för den marina biologiska mångfalden

Att begränsa de negativa konsekvenserna av belastningar på den marina miljön bör förbättra villkoren för marina arter och livsmiljöer. Därför bör de åtgärder som beskrivs i föregående avsnitt hjälpa till att bibehålla eller förbättra tillståndet för den marina biologiska mångfalden. De flesta medlemsstater kopplar dock inte samman dessa två i tillräcklig grad, vilket begränsar programmens effektivitet. Medlemsstaterna har ändå öronmärkt åtgärder som ska hantera olika marina livsmiljöer, såsom geografiska skyddsåtgärder, även om dessa har en begränsad geografisk omfattning och inte alltid inriktar sig på områden där belastningarna är som störst (t.ex. havsbottentrålning utanför skyddade områden).

---

84 Belgien, Irland, Frankrike, Nederländerna, Finland och Förenade kungariket.

85 Tyskland, Malta och Sverige.

86 Spanien, Italien, Cypern, Polen och Portugal. Bulgarien och Lettland har inte fastställt god miljöstatus.

Fåglar

Oavsiktlig bifångst vid kommersiellt fiske var den största belastning som medlemsstaterna rapporterade för fåglar. Andra belastningar inkluderade marint skräp, främmande arter, oljeutsläpp och visuella ljusstörningar. Trots att livsmiljöer går förlorade på grund av mänsklig verksamhet, främmande ämnen i havet och jakt uppgavs inte dessa lika ofta som belastningar av medlemsstaterna. Det är inte förvånande att de flesta åtgärder handlar om genomförandet av fågeldirektivet och habitatdirektivet, och därför också om skapandet av särskilda skyddsområden och bevarandeområden[87] för att skydda fåglars livsmiljöer samt häcknings- och födoområden. Medlemsstater rapporterar även att de tillämpar reglerna i den gemensamma fiskeripolitiken för att behandla bifångst, vilket innebär att man begränsar användningen av vissa fiskeredskap, till exempel för att minska risken att fåglar fastnar eller för att främja hållbara fiskeredskap och fiskemetoder. Medlemsstaterna hänvisar bara då och då till direktivet om havsplanering[88], vilket skulle kunna hjälpa till att utse fiskeområden samtidigt som man minskar konsekvenserna för fåglar.

Alla medlemsstater vid Nordostatlanten kopplar även sina åtgärder till Ospar-rekommendationer om bevarande, medan vissa[89] av länderna vid Östersjön hänvisar till Helsingforskommissionens handlingsplan för Östersjön. De flesta medlemsstater vid Medelhavet hänvisar i allmänhet till Barcelonakonventionens handlingsplaner för fågelarter och marina skyddsområden.

Tio medlemsstater[90] rapporterar inte när de kommer att uppnå god miljöstatus och hänvisar antingen till kunskapsluckor eller lämnar ingen ytterligare motivering. Inga undantag har rapporterats.

Åtgärd → *Malta: skydda fåglar från predatorer*

Malta tillämpar en åtgärd[91] för att skydda medelhavsliran (*Puffinus yelkouan*) från råttor. Matavfall från människors fritidsaktiviteter i särskilda skyddsområden har lett till en ökad närvaro av råttor, vilket medfört ett betydande predationstryck på fåglar. För att skydda fågelarterna och deras livsmiljöer mer effektivt syftar projektet till att öka människors medvetenhet om problemen och därför ändra deras beteende i skyddade områden för att minska nedskräpningen och förekomsten av skadedjur. Åtgärden går utöver vad som redan behandlas enligt fågeldirektivet.

Fiskar och bläckfiskar

Förutom den uppenbara belastningen från fiske av kommersiella arter är bifångst en av de största belastningarna, följt av främmande ämnen. Förlust av och skador på livsmiljöer, skräp

87 Som har inrättats enligt fågeldirektivet respektive Natura 2000-nätverket.

88 Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/89/EU av den 23 juli 2014 om upprättandet av en ram för havsplanering (EUT L 257, 28.8.2014, s. 135).

89 Lettland, Polen och Sverige.

90 Bulgarien, Tyskland, Spanien, Italien, Cypern, Lettland, Malta, Portugal, Finland och Sverige.

91 Finansieringen kommer från Life-programmet.

och undervattensbuller tas inte upp lika ofta av medlemsstaterna i deras program. Kommersiella arter behandlas i allmänhet tillräckligt genom åtgärderna för kommersiella fiskar och skaldjur, såsom diskuteras ovan. Dessa åtgärder inkluderar fiskeförbud i vissa områden och/eller förbud mot fiskemetoder som trålning. Icke-kommersiella arter inkluderas dock inte alltid. 13 medlemsstater[92] begränsar även användningen av vissa fisketekniker och inriktar sig därför även på bifångst. De flesta medlemsstater rapporterar att de använder geografiska skyddsåtgärder som baseras på habitatdirektivets Natura 2000-nätverk för att skydda vissa fiskarter och, i mindre utsträckning, ramdirektivet för vatten för att skydda fiskars flyttvägar. Geografiska åtgärder har även använts för att skydda vissa livsmiljöer på havsbottnen som fungerar som lek- och yngelplatser. Förutom att koppla sina åtgärder till regionala havskonventioner, såsom i fallet med fåglar, hänvisar medlemsstaterna vid Medelhavet i synnerhet även till initiativ som utförs tillsammans med regionala fiskeriförvaltningsorganisationer. Kunskapshöjande[93] kampanjer, som till exempel informerar konsumenter om hållbart fiske eller inriktar sig på yrkesfiskare och sportfiskare, ger ett mervärde till andra, mer direkta åtgärder. Vissa[94] medlemsstater nämner behovet av mer forskning, särskilt för att förstå vilka konsekvenser de belastningar som påverkar denna artgrupp har.

Polen har bett om ett undantag från att uppnå god miljöstatus eftersom landet hävdar att andra miljöfaktorer, t.ex. klimatförändringarna och salthalten, förhindrar det att göra det. Detta kan bara delvis motiveras med den information som tillhandahållits (utan bevis på trendförändringar för de indikatorer som är kopplade till förutsebara förändringar av temperatur och salthalt). Förenade kungariket rapporterar ett motiverat undantag på grund av den tid som krävs för fiskbestånden (biomassan) att reagera på förändrade fiskenivåer, i kombination med andra biologiska och klimatrelaterade förhållanden. Tre medlemsstater[95] rapporterar att de kommer att uppnå god miljöstatus senast 2020.

Åtgärd → *Tyskland: öka konsumenternas medvetenhet om hållbart fiske*

En ny åtgärd i Tyskland utgörs av en informationskampanj som inriktar sig på olika konsumenter av fisk och skaldjur för att öka deras medvetenhet om ”hållbart och ekosystemvänligt fiske”. Under kampanjen kommer man att ta fram utbildnings- och informationsmaterial som baseras på de bästa tillgängliga vetenskapliga uppgifterna och den senaste forskningen. Målet är att uppnå ett konsumentbeteende som är mer miljövänligt och stöder hållbara fisketekniker. Indirekt syftar det till att använda konsumentefterfrågan som ett incitament för att få fiskeindustrin att använda sig av mer hållbara fiskemetoder.

Däggdjur och kräldjur

[92] Belgien, Bulgarien, Irland, Spanien, Frankrike, Italien, Cypern, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Sverige och Förenade kungariket.

[93] Bulgarien, Tyskland, Spanien, Frankrike, Italien, Malta, Portugal, Sverige och Förenade kungariket.

[94] Bulgarien, Frankrike, Italien, Lettland, Polen och Portugal.

[95] Belgien, Irland och Frankrike.

Marina däggdjur och kräldjur, såsom valar, sälar och havssköldpaddor, påverkas av oavsiktlig bifångst i samband med kommersiellt fiske samt av förlust av livsmiljöer, främmande ämnen, marint skräp, sammanstötningar med fartyg och undervattensbuller. De flesta medlemsstater rapporterar att de har vidtagit geografiska skyddsåtgärder genom habitatdirektivet för att skydda livsmiljöer, bland annat lek-, födo- och boplatser. De flesta nya åtgärder fokuserar i själva verket på geografiskt skydd, inklusive sådana som minskar undervattensbullret. Oavsiktlig bifångst regleras genom den gemensamma fiskeripolitiken med nya åtgärder om användning av mer selektiva fiskeredskap. Bara några få medlemsstater[96] kopplar dock samman marint skräp med däggdjur och sköldpaddor, trots att dessa arter löper stor risk att äta skräp eller trassla in sig i förlorade eller kvarlämnade fiskeredskap. Flera medlemsstater har också kopplat sina åtgärder till direktivet om havsplanering[97] och direktivet om miljökonsekvensbedömning[98]. Förutom att koppla sina åtgärder till regionala havskonventioner kopplar de flesta medlemsstaterna åtgärder till avtalet till skydd för småvalar i Östersjön och Nordsjön (Ascobans) och avtalet om skydd av valar i Svarta havet, Medelhavet och den angränsande delen av Atlanten (Accobams). Övriga åtgärder inkluderar en minskning av konsekvenserna av förlorade fiskeredskap och mildrande åtgärder i händelse av oljeutsläpp. Kunskapshöjande åtgärder, exempelvis att informera fiskare om de konsekvenser som aggressiva fisketekniker har för däggdjur och sköldpaddor eller uppmuntra turister att välja hållbara aktiviteter, finns också bland de rapporterade åtgärderna.

Bara en handfull medlemsstater[99] menar att de kommer att uppnå god miljöstatus senast 2020. Polen rapporterade ett undantag och uppgav att man inte kommer att ha uppnått god miljöstatus 2020 för tumlare med tanke på att arten migrerar och de flesta bifångster sker utanför landets marina vatten, en motivering som inte verkar välgrundad eftersom problemet med bifångst utanför landets vatten kan kontrolleras på lämpligt sätt genom gränsöverskridande partnerskap.

Åtgärd → *Italien: minska sammanstötningar med fartyg*

Fartyg är ansvariga för ett betydande antal dödsfall bland småvalar i Medelhavet. Genom Repcet-projektet [100] arbetar Italien för att placera programvara på alla fartyg som hjälper till att identifiera närvaron av småvalar under vattnet och var de befinner sig, och på så sätt minska antalet sammanstötningar och därmed också dödligheten. Denna åtgärd kommer också att inbegripa utbildning av fartygsoperatörer i hur programvaran ska användas.

Livsmiljöer i vattenpelaren

Arter som lever i vattenpelaren påverkas av flera belastningar, såsom främmande ämnen, eutrofiering, främmande arter, fiske, bifångst och skräp. Medlemsstaternas program kopplar

96 Bulgarien, Spanien, Frankrike (för Nordostatlanten) och Sverige.

97 Belgien, Bulgarien, Tyskland, Irland, Frankrike (för Medelhavet), Italien, Lettland, Polen, Portugal, Finland, Sverige och Förenade kungariket.

98 Bulgarien, Tyskland, Irland, Spanien, Frankrike (för Nordostatlanten), Italien, Cypern, Lettland, Malta, Nederländerna, Polen, Sverige och Förenade kungariket.

99 Belgien, Irland, Frankrike och Förenade kungariket.

100 http://www.repcet.com

sällan åtgärderna för dessa belastningar till livsmiljöerna i vattenpelaren, vilket gör det svårt för medlemsstaterna att fastställa hur bra miljöstatus ska uppnås för dessa livsmiljöer. Därför har mycket få specifika åtgärder rapporterats.

Planer för hantering av skyddade marina områden, genomförandet av habitatdirektivets Natura 2000-nätverk och antagandet av andra nationella geografiska skyddsåtgärder bidrar dock till dessa livsmiljöers välmående. Ramdirektivet för vatten spelar också en roll genom att minska koncentrationen av näringsämnen och främmande ämnen och genom att förbättra de hydrologiska förutsättningarna och därigenom minska eutrofieringen och föroreningen av marina vatten. Regionala kopplingar användes även för andra livsmiljötyper. Återigen rapporterade endast tre medlemsstater[101] att de kommer att uppnå god miljöstatus senast 2020, men ingen medlemsstat har ansökt om undantag.

Åtgärd → *Sverige: relationen mellan belastning och tillstånd för livsmiljöerna i vattenpelaren*

Sverige har tydligt kopplat sina åtgärder för biologisk mångfald till åtgärder för att hantera specifika belastningar på livsmiljöer i vattenpelaren, och tittar därför på de sammantagna belastningarna för att skydda den marina biologiska mångfalden. Detta grundliga arbetssätt för att uppnå god miljöstatus vad gäller biologisk mångfald följer även den logiska grunden bakom beslut 2017/848/EU. Dessa åtgärder behandlar följande:

- Kommersiellt nyttjande av fiskar och skaldjur genom fiskelagstiftning och fiskeriförvaltning, marina skyddsområden och säsongsvis stängning av geografiska områden.
- Eutrofiering genom en långsiktig minskning av näringsbelastningen lokalt i eutrofierade vikar och i Östersjön.
- Främmande ämnen genom hantering av utsläpp av farliga ämnen såsom antifoulingmedel och avloppsvatten.
- Främmande arter genom indirekta åtgärder såsom kunskapshöjande kampanjer, förvaltningsplaner och riskreducerande åtgärder.

Livsmiljöer på havsbottnen

Flera typer av mänsklig verksamhet påverkar havsbottnen, särskilt genom fysiska störningar, där den mest omfattande är bottentrålning i samband med kommersiellt fiske. Detta har med tiden lett till en betydande förlust av känsliga livsmiljöer på havsbottnen och orsakat långvarig och omfattande skada på dessa. Andra potentiellt skadliga verksamheter är bland annat landåtervinning, hamnverksamhet, bortskaffande av fast avfall (inklusive muddermassor), marin utvinning av sand och grus, nedläggning av undervattenskablar och -ledningar samt verksamhet för utvinning av förnybar energi. Lagstiftningsförfaranden ingick i åtgärdsprogrammen för att behandla de flesta av dessa verksamheter. Geografiska skyddsåtgärder är till exempel det verktyg man väljer i första hand, inklusive de enligt habitatdirektivet. Samtliga 16 medlemsstaterna har rapporterat om initiativ för att skydda

[101] Irland, Frankrike och Förenade kungariket.

känsliga livsmiljöer från fiske som är i linje med åtgärderna för hållbart fiske (de flesta hänvisar till den gemensamma fiskeripolitiken, till exempel förbud mot vissa typer av fiske, såsom bottentrålning, och införande av fiskeredskap som är mindre skadliga för havsbottnen). Andra regelverktyg som det hänvisas till inkluderar bland annat miljökonsekvensbedömningar för andra belastningar såsom näringshalter för vattenbruket. För andra föroreningar hänvisar medlemsstaterna till åtgärder enligt ramdirektivet för vatten. Regionala kopplingar drogs även för andra livsmiljötyper. Skador på havsbottnen kan även uppstå genom fritidsaktiviteter, t.ex. ankring av fritidsbåtar eller sportfiske, för vilket fyra medlemsstater[102] har rapporterat åtgärder. Dessa åtgärder var dock begränsade till specifika områden. Som ett resultat av detta är det troligt att en betydande andel av de livsmiljöer på havsbottnen som ligger utanför de geografiska skyddsområdena och som påverkas av mänsklig verksamhet även fortsättningsvis inte kommer att behandlas av medlemsstaterna.

Flera medlemsstater bedriver även verksamheter för att höja medvetenheten[103] om hur skadliga vissa kommersiella fiskemetoder är för livsmiljöer på havsbottnen och har bedrivit forskning[104] som till exempel inbegrep kartläggning av livsmiljöerna på havsbottnen.

Fem medlemsstater[105] rapporterade att de kommer att uppnå god miljöstatus senast 2020. Polen begärde ett undantag och kopplade detta till naturliga förutsättningar såsom långsam återhämtning av den marina miljön, främmande arter som har spridit sig i stor utsträckning i Polens vatten och områden där det naturligt förekommer låga syrenivåer beroende på årstid. Detta motiverar dock bara till viss del undantaget eftersom landet inte anstränger sig för att identifiera specifika livsmiljöer som påverkas av främmande arter och det faktum att en överväldigande majoritet av syreförbrukningen i Östersjön anses bero på tillförseln av näringsämnen.

Åtgärd → *Spanien: riktlinjer för fritidsaktiviteter till havs*

Ankring av båtar orsakar fysiska skador på havsbottnen och kan även leda till att känsliga livsmiljöer på havsbottnen går förlorade. De negativa effekterna är störst för vissa sjögräsängar (*Posidonia oceanica* och *Cymodocea nodosa*) och för vissa arter i den spanska förteckningen över hotade arter, t.ex. skinkmussla (*Pinna nobilis*) och sjöstjärnan *Asterina pancerii*. Därför antog Spanien riktlinjer för hur myndigheterna ska reglera dessa aktiviteter i skyddade livsmiljöer på havsbottnen. Detta går längre än de verksamheter som vanligtvis regleras genom habitatdirektivet.

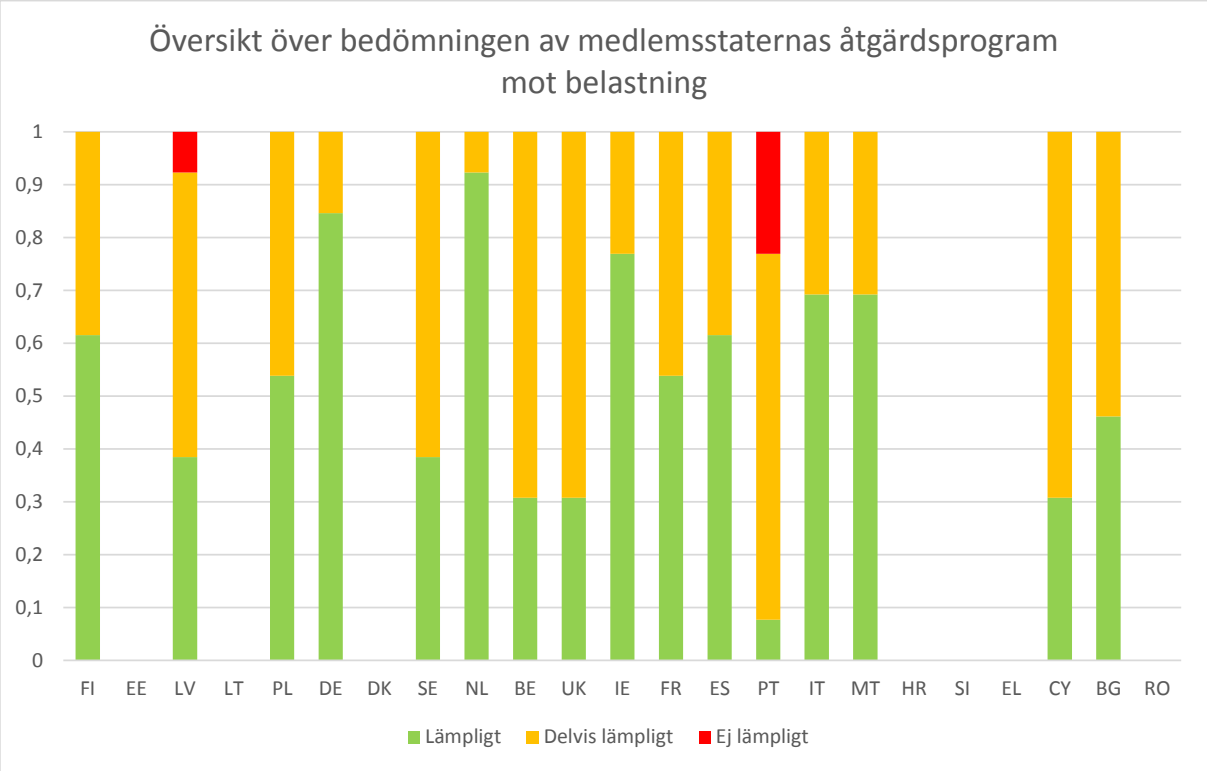
Hur presterar medlemsstaterna?

Åtgärder mot belastningar

I sina åtgärdsprogram har medlemsstaterna åtminstone delvis behandlat ett antal belastningar: införande av främmande arter, kommersiellt fiske, tillförsel av näringsämnen, belastningar på

[102] Belgien, Bulgarien, Spanien och Frankrike.
[103] Bulgarien, Tyskland, Italien, Malta och Portugal.
[104] Bulgarien, Tyskland, Spanien, Frankrike, Lettland, Nederländerna, Polen, Portugal och Sverige.
[105] Belgien, Irland, Frankrike, Finland och Förenade kungariket.

livsmiljöer på havsbottnen, hydrografiska förändringar, främmande ämnen och marint skräp. Figur 2 visar hur många av de belastningar som medlemsstaterna rapporterade i sina bedömningar i enlighet med artikel 8 som har behandlats på lämpligt sätt genom åtgärder.



Figur 2 Lämplighet hos medlemsstaternas åtgärder mot belastningar (medlemsstaterna visas i geografisk ordning enligt marin region)

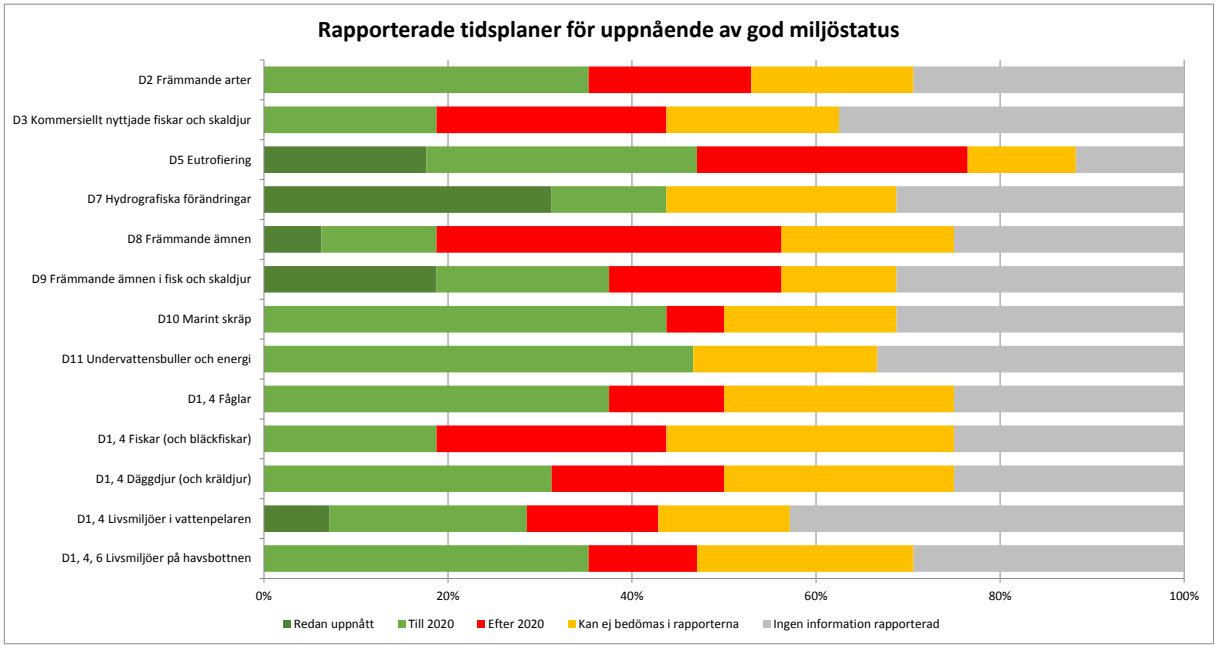
För varje medlemsstat anges antalet gånger som de deskriptorspecifika åtgärderna har bedömts vara under behandling (grönt), delvis under behandling (orange) och inte under behandling (rött) av vad medlemsstaterna rapporterat enligt artikel 8 (t.ex. betyder 100 % ”behandling av belastningar” att programmet behandlar de rapporterade belastningarna för alla deskriptorer).

Tidsplaner, genomförande av åtgärder och deras effektivitet

De tidsplaner som rapporterades av medlemsstaterna gav en blandad bild av när god miljöstatus kommer att uppnås, såsom förklarats i de relevanta avsnitten ovan och sammanfattas i figur 3. Detta kan delvis bero på att medlemsstaterna rapporterar att visa åtgärder ännu inte hade trätt i kraft 2016, vilket krävdes i direktivet. Det bör också noteras att de rapporterade åtgärderna inte alltid är direkt kopplade till fastställandet av god miljöstatus och miljömålen. Bristen på samstämmighet på (del)regional nivå[106] vad gäller definitionen av god miljöstatus och den varierande graden av ambition från medlemsstaternas sida bidrar

106 COM(2014) 97 final.

dessutom till ovissheten kring huruvida åtgärderna är tillräckliga för att uppnå god miljöstatus senast 2020. Ett fullständigt genomförande av beslut 2017/848/EU förväntas ge ett mer jämförbart och samstämmigt arbetssätt inför kommande uppdateringar av dessa fastställanden, vilket skulle underlätta bedömningen av huruvida åtgärderna är tillräckliga.



Figur 3 Tidsplaner för uppnående av god miljöstatus som rapporterats av medlemsstaterna

Den andra observationen gäller hur pass troligt det är att dessa åtgärder kommer att genomföras, särskilt de nya åtgärderna (med tanke på att andra åtgärder rapporterades som pågående, till exempel, genom andra policyramar). Tre grupper av medlemsstater har noterats.

Mycket sannolikt	Belgien, Tyskland, Spanien, Frankrike, Italien, Finland, Sverige och Förenade kungariket	Dessa medlemsstater utförde en kostnads-nyttoanalys när de nya åtgärderna infördes och har uppgett vilka enheter som ansvarar för att genomföra dem. De rapporterade även att genomförandet redan hade inletts under 2016, trots att vissa åtgärder var något försenade (2017 eller 2018).
Sannolikt	Bulgarien, Lettland, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal	Den kostnads-nyttoanalys som rapporterades täcker inte alla nya åtgärder, och dessa medlemsstater har inte angett alla tidsplaner. Av de som rapporterats förväntas ett stort antal genomföras efter 2018, där vissa sträcker sig bortom 2020. Medlemsstaterna har i allmänhet angett vilka enheter som har ansvar för genomförandet av dessa åtgärder.
Ingen slutsats	Irland, Cypern	Informationen från dessa medlemsstater är inte tillräcklig för att kunna dra någon slutsats.

Tabell 1 – Sannolikhet med avseende på genomförandet av nya åtgärder[107]

De kostnads-nyttoanalyser som låg till grund för dessa bedömningar visar dock inte hela bilden. Den genomförande myndigheten, finansieringen och budgettilldelningen uppgavs inte alltid, vilket ledde till tvivel kring hur pass troligt det var att åtgärderna i fråga skulle genomföras. De potentiella konsekvenserna av åtgärderna kvantifierades inte heller och beskrevs i bästa fall på ett kvalitativt sätt.

Rapportering på en lämplig detaljnivå skulle ha möjliggjort en bättre förståelse för vad åtgärden syftade till att uppnå. De pågående åtgärdernas effekter på den marina miljön kunde inte heller mätas. Därför var det inte möjligt att uppskatta hur mycket belastningen kommer att minska och om åtgärderna i sig är tillräckliga för att uppnå god miljöstatus. Även om man erkänner att detta inte kunde göras för vissa åtgärder på grund av, till exempel, kunskapsluckor, skulle det ha stärkt bedömningen om medlemsstaternas insatser kunde översättas till en tydlig bedömning av de positiva effekter som de kommer att ha på den marina miljön.

En annan observation är att medan de flesta medlemsstater hänvisar till sina respektive regionala havskonventioner och till internationella avtal, anför vissa medlemsstater regionala åtgärdsplaner och regionala eller internationella åtaganden endast i allmänna ordalag utan att ange vilken typ av åtgärd som genomförs. Vad sådana åtgärder är avsedda att uppnå kunde återigen inte klargöras. I de flesta fall omfattar åtgärderna inte en region eller delregion utan är begränsade till ett geografiskt område inom nationella vatten.

Slutsatser och rekommendationer

Medlemsstaterna har arbetat hårt för att utveckla sina åtgärdsprogram. De har integrerat olika nationella, EU-omfattande och internationella policyer och processer endast i syfte att skydda den marina miljön. De flesta medlemsstater har även utformat nya åtgärder för att särskilt inrikta sig på belastningar på den marina miljön som annars inte skulle tas upp, och har därmed visat mervärdet i ramdirektivet om en marin strategi. För vissa belastningar av gränsöverskridande natur kan dock bristen på regional eller EU-omfattande samordning leda till ett splittrat och ineffektivt sätt att bemöta belastningen. För marint plastskräp behandlas problemet nu genom åtgärder på EU-nivå, främst genom den europeiska strategin för plast i en cirkulär ekonomi och efterföljande åtgärder.

Bedömningen visar dock att inte alla belastningar på den marina miljön behandlas på rätt sätt genom de åtgärder som antagits av medlemsstaterna. Programmen i sig har olika ambitionsnivåer. Att man skulle uppnå god miljöstatus senast 2020 i alla europeiska marina regioner och för alla elva deskriptorer i direktivet är fortfarande inte sannolikt. Man vet visserligen att ekosystemen svarar långsamt på förändring, men detta är ändå nedslående eftersom det betyder att den främsta skyldigheten i direktivet – god miljöstatus – troligen inte

[107] Inga medlemsstater fick bedömningen ”inte sannolikt” vad gäller deras förmåga att genomföra sina nya åtgärder.

kommer att uppfyllas i tid. Under 2018 förväntas medlemsstaterna rapportera[108] om statusen för genomförandet av sina åtgärdsprogram. Detta bör ge en tydligare förståelse för var de befinner sig när det gäller genomförandet av alla deras åtgärder.

Medlemsstaterna förväntas också rapportera uppdateringar av sitt fastställande av god miljöstatus, målsättningar och bedömningen av god miljöstatus senast i oktober 2018[109]. Kommissionen kommer att bygga vidare på dessa olika inslag för att under 2019 utfärda en rapport om genomförandet med en granskning av framstegen[110] innan tidsfristen 2020 för att uppnå god miljöstatus löper ut.

Kommissionens bedömning är sammanfattningsvis att förbättringar – i olika grader för olika länder – behövs för alla åtgärdsprogram om de ska anses utgöra en lämplig ram för att uppfylla kraven i direktivet. Tillämplig vägledning för ändringar som är nödvändiga ingår i form av rekommendationer i tabellen nedan. Landsspecifika riktlinjer ges i form av rekommendationer i det arbetsdokument som åtföljer denna rapport[111]:

108 Artikel 18.

109 Artikel 17.2 a och b.

110 Artikel 20.

111 Bilagan till denna rapport (SWD(2018) 393) innehåller ytterligare specifika slutsatser och rekommendationer för varje deskriptor och medlemsstat.

Kategori	Rekommendationer
Mätning av effektiviteten: *Internationella och regionala referenser*	Vid **mätning av åtgärdernas effektivitet** bör medlemsstaterna • identifiera åtgärder för varje berörd marin region eller delregion, till exempel genom att använda regionala handlingsplaner, • förklara vilka specifika åtgärder från regionala eller internationella initiativ som genomförs som en del av deras program och inte hänvisa till regionala eller internationella handlingsplaner i allmänna ordalag;
Mätning av effektiviteten: *Tidsplaner för genomförande, finansiering och ansvarig enhet*	• uppge tidsplanerna för genomförande, säkerställd finansiering och vilka enheter som har ansvar för genomförandet av alla deras åtgärder, • uppskatta alternativa datum för när god miljöstatus kommer att uppnås, om detta inte förväntas ske senast 2020;
Mätning av effektiviteten: *Kopplingar till målen*	• systematiskt använda målen som milstolpar för att uppnå god miljöstatus genom åtgärderna;
Mätning av effektiviteten: *Koppling till övervakningsprogram*	• bättre koppla sina åtgärder till sina övervakningsprogram när dessa uppdateras nästa gång 2020 för att utvärdera deras effekter och därmed också deras effektivitet och ändamålsenlighet när det gäller att uppfylla målen och uppnå god miljöstatus;
Mätning av effektiviteten: *Uppskattning av belastningarna och kopplingen till god miljöstatus*	• uppskatta de belastningar som förekommer i deras vatten och den grad av minskning som förväntas som ett resultat av de fastställda åtgärderna; detta skulle kunna främjas genom ytterligare insatser för att behandla kunskapsluckor och definiera metoden för sådana bedömningar på regional nivå eller EU-nivå; sådana uppskattningar kommer också hjälpa till att koppla åtgärderna till uppnåendet av god miljöstatus.
Bemöta belastningar: *Behandla belastningar som inte har tagits upp tillräckligt*	När medlemsstaterna **bemöter belastningar** bör de • se till att belastningar och därtill kopplad mänsklig verksamhet tas upp på ett bättre sätt, bland annat införande av främmande arter via sjöfarten på grund av biologisk fouling, sportfiske, tillförsel av näringsämnen från atmosfäriska källor, samlade konsekvenser av individuella projekt på hydrografiska förhållanden, tillförsel av främmande ämnen från atmosfäriska källor, införande av makro- och mikroskräp i den marina miljön från kust- och havsbaserad verksamhet samt generering av undervattensbuller (liksom värme och energi, om möjligt) i den marina miljön från olika källor, • se till att utbredda belastningar i samma marina region eller

	delregion behandlas av alla medlemsstater i regionen;
Bemöta belastningar: *Geografisk täckning för arter och livsmiljöer*	• säkerställa större geografisk täckning när de behandlar belastningar på marina arter och livsmiljöer, särskilt ute på öppet hav, så att åtgärderna inte enbart är begränsade till geografiskt skyddade områden;
Bemöta belastningar: *Kombination av direkta och indirekta åtgärder (ingripande jämfört med förvaltning/medvetenhet)*	• genomföra åtgärder som reglerar eller vägleder verksamheter som påverkar den marina miljön, utöver mer övergripande åtgärder som förbättrar förvaltningen och samordningen samt främjar kunskapshöjande aktiviteter;
Bemöta belastningar: Artikel 11 jämfört med artikel 13.	• rapportera datainsamling och övervakning enligt sina övervakningsprogram för ramdirektivet om en marin strategi (artikel 11) och inte enligt åtgärdsprogrammet (artikel 13); när kunskapen inte räcker till för att utforma effektiva åtgärder är det dock bra om man anger åtgärder som vidtas via forskningsinitiativ för att bemöta dessa luckor;
Bemöta belastningar: *Relationen mellan belastning och tillstånd*	• förbättra kopplingarna mellan den grupp av åtgärder som rapporterats för belastningsdeskriptorerna och deras potentiella gynnsamma effekter på tillståndsdeskriptorerna, för att möjliggöra en övergripande översikt över konsekvenserna;
Bemöta belastningar: *Åtgärdernas geografiska omfattning*	• detaljerat definiera åtgärdernas geografiska omfattning, • utvidga åtgärdernas geografiska omfattning för att täcka marina vatten bortom kustvattnen, där relevanta belastningar förekommer;
Bemöta belastningar: *Undantag*	• ytterligare motivera undantag enligt artikel 14 som anses sakna tekniska skäl eller bara delvis motiveras i bedömningen.