EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 16.11.2012
COM(2012) 662 final

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Meristrategiadirektiivin merkitys jäsenvaltioiden tai EU:n nykyisten velvoitteiden, sitoumusten ja aloitteiden täytäntöönpanossa EU:n tasolla tai kansainvälisellä tasolla merivesiin liittyvässä ympäristönsuojelussa

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Meristrategiadirektiivin merkitys jäsenvaltioiden tai EU:n nykyisten velvoitteiden, sitoumusten ja aloitteiden täytäntöönpanossa EU:n tasolla tai kansainvälisellä tasolla merivesiin liittyvässä ympäristönsuojelussa

1. JOHDANTO

Meristrategian puitedirektiivin[1], jäljempänä meristrategiadirektiivi, tavoitteena on saavuttaa ympäristön hyvä tila EU:n merivesissä vuoteen 2020 mennessä ja suojata sitä perusluonnonvaraa, josta mereen liittyvä taloudellinen ja yhteiskunnallinen toiminta on riippuvainen. Ympäristön tilaa arvioidaan 11:llä laadullisella kuvaajalla[2], joilla tarkastellaan luonnonympäristön tilaa sekä meriekosysteemeihin kohdistuvia paineita ja vaikutuksia. Hyvä tila on tarkoitus saavuttaa laatimalla ja toteuttamalla kussakin jäsenvaltiossa meristrategia, jossa otetaan huomioon kaikki meriympäristöön kohdistuvat vaikutukset ja paineet. Meristrategiadirektiivissä rajat ylittävän yhteistyön lisääminen merialueilla ja niiden osa-alueilla on myös keskeisellä sijalla.

Tämän kertomuksen tarkoituksena on täyttää meristrategiadirektiivin 20 artiklan 2 kohdassa annetut vaatimukset, eli siinä arvioidaan, millä tavoin direktiivi on edistänyt jäsenvaltioissa tai EU:ssa voimassa olevien, merivesien ympäristönsuojeluun liittyvien velvoitteiden, sitoumusten ja aloitteiden täytäntöönpanoa. Myös jotkin kansainvälisistä sopimuksista johtuvat velvoitteet käsitellään tässä kertomuksessa ”sitoumuksina”.

Meristrategiadirektiivi siirtää unionin oikeusjärjestykseen hyvin suuren määrän merten ympäristönsuojeluun liittyviä kansainvälisiä ja EU-tason sitoumuksia. Se myös lisää merkittävästi EU:n ja sen jäsenvaltioiden toiminnan yhtenäisyyttä kansainvälisten sopimusten yhteydessä.

Kokonaisuudessaan kaikkia näitä sitoumuksia on analysoitu seikkaperäisesti selvityksessä, jossa kartoitetaan meristrategiadirektiivin vaikutusta nykyisten velvoitteiden noudattamiseen[3]. Tässä kertomuksessa tarkastellaan erityisesti sitä, millä tavoin meristrategiadirektiivi on edistänyt kansainvälisellä tasolla sovittuja keskeisiä periaatteita, joitakin perustavia kansainvälisiä sitoumuksia (ml. alueelliset meriyleissopimukset) ja tärkeitä EU:n politiikkoja.

---

1 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/56/EY, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2008, yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista (meristrategiadirektiivi), EUVL L 164, 25.6.2008.

2 Laadulliset kuvaajat ovat: 1. Luonnon monimuotoisuus säilytetään. 2. Tulokaslajit eivät muuta haitallisesti ekosysteemiä. 3. Kaupallisesti hyödynnettävien kalalajien populaatiot ovat terveitä. 4. Ravintoverkkojen osatekijät varmistavat lajien runsauden ja lisääntymisen pitkällä aikavälillä. 5. Rehevöityminen on minimoitu. 6. Merenpohjan koskemattomuus turvaa ekosysteemin toiminnot. 7. Hydrografisten olosuhteiden pysyvät muutokset eivät vaikuta haitallisesti ekosysteemiin. 8. Epäpuhtaudet esiintyvät niin pieninä pitoisuuksina, ettei niillä ole vaikutuksia. 9. Meriruoassa olevien epäpuhtauksien pitoisuudet ovat turvallisella tasolla. 10. Meren roskaantuminen ei aiheuta haittaa. 11. Energian mereen johtaminen (ml. vedenalainen melu) ei vaikuta haitallisesti ekosysteemiin.

3 http://ec.europa.eu/environment/marine/

2. YMPÄRISTÖ- JA MERIPOLITIIKAN YLEISET PERIAATTEET

Direktiiviin sisältyy joitakin kansainvälisellä tasolla sovittuja yleisiä ympäristöä koskevia periaatteita, kuten esimerkiksi Rion julistuksessa[4] esitetyt periaatteet, jotka vahvistettiin uudelleen Rio+20-konferenssin päätösasiakirjassa ”Tulevaisuus, jota tavoittelemme”[5].

2.1. Ekosysteemiin perustuva lähestymistapa meristrategiadirektiivin ydinajatuksena

Ekosysteemiin perustuva lähestymistapa meriympäristön hallinnassa on meristrategiadirektiivin olennaisen tärkeä piirre. Lähestymistavalle ei ole olemassa yhtä kansainvälisesti hyväksyttyä määritelmää. Sen yleisenä tavoitteena on kuitenkin varmistaa, ettei ihmisen toiminnan aiheuttama paine ole kokonaisuudessaan niin suuri, että ympäristön kyky selvitä siitä on vaarassa.

Esimerkiksi biologista monimuotoisuutta koskevan YK:n yleissopimuksen (CBD) osapuolten konferenssin päätöksissä (COP-päätökset V/6 ja VII/5) sekä Johannesburgin toimintasuunnitelmassa esitetään selvät vaatimukset hyväksyä ekosysteemiin perustuva lähestymistapa ja soveltaa sitä hallinnoitaessa meriympäristöön vaikuttavaa ihmisen toimintaa. Nämä vaatimukset vahvistettiin uudelleen Rio+20-konferenssissa.

Meristrategiadirektiivissä ei ekosysteemiin perustuvaa lähestymistapaa pelkästään mainita meriympäristön hallintaa ohjaavana periaatteena (johdanto-osan 8 ja 44 kappale) vaan myös edellytetään sen soveltamista meristrategioissa (1 ja 3 artikla). Näin ollen ekosysteemiin perustuva lähestymistapa on meristrategiadirektiivin nojalla oikeudellisesti sitova periaate, jota sovelletaan meriympäristön hallintaan.

2.2. Ympäristönäkökohtien niveltäminen muihin politiikkoihin ja eri alojen välinen yhdennetty merialueiden hallinta

Tarve sisällyttää ympäristönsuojelutavoitteet sosioekonomiseen toimintaan ja muiden alojen politiikkaan tuodaan usein esille kansainvälisissä asiakirjoissa, joissa samalla painotetaan, että meriympäristöä ja rannikkoalueita olisi hallittava yhdennetysti. Nämä vaatimukset sisältyvät erityisesti Agenda 21 -sitoumuksiin[6] ja CBD-päätöksiin, ja ne vahvistetaan uudelleen Rio+20-konferenssin päätösasiakirjassa. Kyseessä on EU:n ympäristöpolitiikan perusperiaate, joka mainitaan erikseen SEUT-sopimuksessa[7]. Tämä toimintamalli asetetaan meristrategiadirektiivissä selvästi yhdeksi sen tavoitteista (1 artiklan 4 kohta).

Eri alojen välistä yhdennettyä merialueiden hallintaa varten on kehitetty erityisiä välineitä kansainvälisellä tasolla. Rannikkoalueiden hallintavälineeksi kehitetty toimintamalli on rannikkoalueiden yhdennetty käyttö ja hoito (ICZM). Vaatimus ICZM-toimintamallin hyväksymisestä ja soveltamisesta sisältyy erikseen Ageda 21 -asiakirjaan sekä Barcelonan yleissopimuksen ICZM-pöytäkirjaan. Toinen täydentävä väline on

---

4 Vuonna 1992 pidetyssä Yhdistyneiden Kansakuntien ympäristö- ja kehityskonferenssissa (UNCED) annetun ympäristöä ja kehitystä koskevan Rion julistuksen 27 perusperiaatetta on tarkoitettu ohjaamaan tulevia päätöksiä ja politiikkoja siten, että niissä otetaan huomioon sosioekonomisen kehityksen ympäristövaikutukset.

5 A/CONF.216/L.1

6 Agenda 21 on kestävää kehitystä koskeva luonnosasiakirja ja maailmanlaajuinen toimintasuunnitelma. Se hyväksyttiin vuoden 1992 UNCED:n yhteydessä. Asiakirja löytyy osoitteesta http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/.

7 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 11 artikla.

merialuesuunnitteluprosessi, jolla pyritään ohjaamaan keskenään kilpailevia merten käyttötapoja ja samalla varmistamaan ympäristön suojelu. Viime aikoina tätä suunnitteluvälinettä on kehitetty ja edistetty kansainvälisellä tasolla (ml. CBD:n COP-päätös X/29), ja parhaillaan sitä kehitetään EU:n yhdennetyn meripolitiikan yhteydessä.

Meristrategiadirektiivin painopisteenä ei niinkään ole meriympäristöön liittyvien yksittäisten käyttötapojen säätely vaan pikemminkin kumulatiiviset kokonaisvaikutukset, ja näin se vaikuttaa osaltaan merialueiden yhdennetyn hoidon toteutumiseen. Direktiivissä edellytetään, että jäsenvaltiot sisällyttävät toimenpideohjelmiinsa alueellisen ja ajallisen jakautumisen valvonnan (liite VI), kuten rannikkoalueiden yhdennetyn käytön ja hoidon ja merialuesuunnittelun.

2.3. Ennalta varautumisen periaate ja saastuttaja maksaa -periaate meriympäristössä

Ennalta varautumisen periaate ja saastuttaja maksaa -periaate ovat ympäristönsuojelupolitiikan kaksi perusperiaatetta, ja ne molemmat perustuvat SEUT-sopimukseen[8]. Periaatteet sisältyvät useisiin ympäristökysymyksiä käsitteleviin kansainvälisiin asiakirjoihin, ja niihin on myös viitattu erikseen meriympäristön suojelun yhteydessä Agenda 21:stä (luku 17.22) ja biodiversiteettisopimuksesta (COP-päätökset IV/5 ja VIII/24) alkaen.

Yhdenmukaisesti edellä mainittujen asiakirjojen määräysten kanssa molemmat periaatteet sisältyvät myös meristrategiadirektiiviin sen täytäntöönpanoa ohjaavina periaatteina (johdanto-osan 27 ja 44 kappale). Erityisesti ne ovat perusta toimenpideohjelmille, jotka jäsenvaltioiden on laadittava varmistaakseen, että niiden merialueilla saavutetaan ympäristön hyvä tila.

2.4. Tietoon perustuva sopeutuva hallinta; tiedotus ja osallistuminen

Moniin kansainvälisiin velvoitteisiin sisältyy keskeisenä periaatteena myös tarve tietoon perustuvaan sopeutuvaan hallintaan[9]. Tarve on erityisen suuri meriympäristön suojelua ajatellen, sillä alaan liittyy edelleen paljon epävarmuutta.

Alustavan arvioinnin (8 artikla) ja seurantaohjelmien (11 artikla) laadintaa koskevien vaatimusten kautta meristrategiadirektiivi antaa oman panoksensa maailmanlaajuiseen meriympäristön tilan seurantaan. Lisäksi direktiivillä varmistetaan, että tällä tavoin saatu tieto käytetään hyödyksi myöhemmissä hallintatoimissa, sillä siinä edellytetään, että ympäristötavoitteet asetetaan (10 artikla) ja toimenpideohjelmat laaditaan (13 artikla) alustavan arvioinnin pohjalta. Näin päädytään sopeutuvan hallinnan malliin, joka tuodaan selvästi esille meristrategiadirektiivissä (3 artiklan 5 kohta). Direktiivi edellyttää, että meristrategiat päivitetään kuuden vuoden välein.

Tämä toimintamalli vastaa täysin sitoumusta kehittää YK:lle meriympäristön tilaa koskevaa maailmanlaajuista raportointia ja arviointia varten säännönmukainen toimintaprosessi, joka tukee tällaista tietoon perustuvaa sopeutuvaa hallintaa.

---

[8] Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 191 artikla.

[9] Sopeutuvaa hallintaa edistävät myös Agenda 21, biodiversiteettisopimus ja YK:n säännönmukaiset menettelyt, ja useimmat alueelliset meriyleissopimukset ovat sisällyttäneet toimintamallin omiin välineihinsä.

Tiedon saanti, julkinen kuuleminen ja koulutus ovat niin ikään yleisiä periaatteita, joita tuetaan kansainvälisellä tason ympäristösitoumuksissa. Erityisesti Århusin yleissopimus[10] on kansainvälinen sopimus, jolla näitä Riossa sovittuja periaatteita on tuotu käytännön tasolle. Kyseisten sitoumusten täytäntöönpanemiseksi meristrategiadirektiiviin sisältyy erilliset ja selkeät vaatimukset (19 artikla ja liitteessä VI oleva 8 kohta).

3. TÄRKEIMMÄT KANSAINVÄLISET SOPIMUKSET JA MONENVÄLISET YMPÄRISTÖSOPIMUKSET

Edellä kuvattujen yleisten ympäristöperiaatteiden lisäksi meristrategiadirektiivillä on saatettu osaksi merialueita koskevaa EU:n oikeusjärjestystä useita monenvälisissä ympäristösopimuksissa ja muissa kansainvälisissä sopimuksissa tarkemmin määriteltyjä sitoumuksia.

3.1. UNCLOS ja IMO

Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksessa (UNCLOS) määritellään meriä ja valtameriä koskevat kansakuntien vastuut ja oikeudet, ja siihen sisältyy joukko meriympäristön suojeluun ja säilyttämiseen liittyviä velvoitteita. Ne koskevat esimerkiksi meriympäristön tilan seurantaan ja arviointiin liittyviä määräyksiä, meren pilaantumisen ehkäisyä ja vaatimuksia maailmanlaajuisesta ja alueellisesta yhteistyöstä. Meristrategiadirektiivissä tunnustetaan UNCLOS:n mukaiset velvoitteet, ja ne on siinä otettu kaikilta osin huomioon[11]. Lisäksi edellytetään direktiivin maantieteellisen soveltamisalan puitteissa, että asianomaiset valtiot tarkkailevat meriympäristön pilaantumisriskejä ja pilaantumisen vaikutuksia ja mittaavat ne[12]. Direktiivillä pannaan täytäntöön myös muita velvoitteita, joilla valtioiden edellytetään toteuttavan toimenpiteitä ehkäistäkseen, vähentääkseen ja valvoakseen maalla olevien lähteiden aiheuttamaa meriympäristön pilaantumista, ehkäistäkseen merenpohjan ja sen pohjamaan pilaantumista sekä ehkäistäkseen uusien tulokaslajien tuomista. Meristrategiadirektiiviin sisältyvät myös UNCLOS:n määräykset kestävästä kalastuksesta ja vesiviljelystä, innovoinnista sekä tutkimusinvestoinneista. Alueellista yhteistyötä painottaessaan meristrategiadirektiivi helpottaa täyttämään UNCLOS:iin perustuvaa velvoitetta, jonka mukaan valtioiden on tehtävä yhteistyötä meriympäristön suojelemiseksi[13].

Joitakin UNCLOSin määräyksiä, esimerkiksi pilaantumisen vähentämistä pilaantumisen lähteellä sekä ympäristövaikutusten arvioinnin kehittämistä koskevia määräyksiä, on käsitelty myös muussa lainsäädännössä, kuten IPPC-direktiivissä[14] sekä ympäristövaikutusten arviointia ja strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevissa direktiiveissä[15].

---

10 Tiedonsaantia, yleisön osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus, Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomissio, tehty vuonna 1998.

11 Ks. meristrategiadirektiivin johdanto-osan 17 kappale.

12 Ks. meristrategiadirektiivin 11 artikla ja liite V.

13 Ks. meristrategiadirektiivin 6 artikla.

14 Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annettu direktiivi 2008/1/EY, EYVL L 24, 29.1.2008, s. 8–29.

15 Direktiivit 2011/92/EU ja 2001/42/EY.

Paljolti samaa voidaan sanoa IMO:n säännöistä, kuten MARPOL-yleissopimuksen[16], sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 1987 pöytäkirjalla, ja OPRC-yleissopimuksen ja OPRC-HNS-pöytäkirjan[17] säännöistä sekä myös (IMO:n ulkopuolella) öljyn ja muiden vaarallisten aineiden aiheuttaman Pohjanmeren pilaantumisen torjuntayhteistyöstä tehdyn sopimuksen[18] säännöistä. On olemassa joukko meristrategiadirektiiviä täydentäviä EU:n lakeja, jotka tarjoavat käytännön ratkaisuja ja mekanismeja direktiivin tavoitteiden toteuttamiseen, esimerkiksi satamavaltioiden suorittamasta valvonnasta annettu direktiivi[19], jätteen vastaanottolaitteista EU:n satamissa annettu direktiivi[20] sekä yhteisön pelastuspalvelumekanismin perustamisesta tehty neuvoston päätös[21].

3.2. Meristrategiadirektiivin keskeinen merkitys meriluonnon monimuotoisuutta koskevien kansainvälisten sitoumusten täyttämisessä

Meristrategiadirektiivi on ensimmäinen EU:n säädös, joka liittyy selkeästi koko meriluonnon monimuotoisuuden suojeluun. Siihen sisältyy erityinen sääntelytavoite luonnon monimuotoisuuden ylläpitämisestä vuoteen 2020 perustana valtamerten ja merten ympäristön hyvän tilan saavuttamiselle. Sen vuoksi siinä säädetään, yhdessä luontodirektiivin ja lintudirektiivin[22] kanssa, vankasta politiikka- ja lainsäädäntökehyksestä, jotta pystyttäisin täyttämään meriluonnon monimuotoisuuden suojeluun liittyvät kansainväliset sitoumukset, kuten biodiversiteettisopimukseen (meristrategiadirektiivin johdanto-osan 18 kappale) tai uhanalaisten lajien kauppaa koskevaan yleissopimukseen perustuvat velvoitteet.

Sen lisäksi, että meristrategiadirektiivillä pannaan täytäntöön biodiversiteettisopimuksessa määritellyt ekosysteemiin perustuva lähestymistapa ja sopeutuvan hallinnan periaate, siinä käsitellään joitakin sopimuksen tarkempia vaatimuksia osana meriympäristön suojeluun sovellettavaa kokonaislähestymistapaa. Niitä ovat esimerkiksi merensuojelualueet, jotka jäsenvaltioiden on sisällytettävä meristrategioihinsa. Lisäksi direktiivissä kootaan yhteen nämä muiden EU-tason tai kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti perustetut merensuojelualueet, jolloin niistä muodostuu yhtenäinen ja edustava suojelualueiden verkosto (ks. jäljempänä 5 kohta).

3.3. Yhteys kansainvälisiin ilmastositoumuksiin

Meristrategiadirektiivi käsittelee ilmastonmuutoksesta valtameriin kohdistuvia vaikutuksia, ja siten se vaikuttaa epäsuorasti ilmastonmuutosta koskevaan YK:n puitesopimukseen (UNFCCC) ja muihin samaa aihetta käsitteleviin välineisiin.

Meristrategiadirektiivi lisää tietoa siitä, miten ilmasto vaikuttaa meriympäristöön. Siinä edellytetään jäsenvaltioiden tarkastelevan alustavissa arvioinneissaan erilaisia ilmastoon

---

16 Alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä tehty kansainvälinen yleissopimus (MARPOL).

17 Kansainvälinen yleissopimus öljyvahinkojen torjuntavalmiudesta, torjumisesta ja torjuntayhteistyöstä ja vaarallisten ja haitallisten aineiden aiheuttaman pilaantumisen torjuntavalmiutta, torjuntaa ja torjuntayhteistyötä koskeva pöytäkirja.

18 Sopimus öljyn ja muiden vaarallisten aineiden aiheuttaman Pohjanmeren pilaantumisen torjuntayhteistyöstä.

19 Direktiivi 2009/16/EY, EUVL L 131, 28.5.2009, s. 57–100.

20 Direktiivi 2000/59/EY, EYVL L 332, 28.12.2000, s. 81–90, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna asetuksella (EY) N:o 1137/2008.

21 Neuvoston päätös 2007/779/EY, Euratom (uudelleen laadittu toisinto).

22 Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annettu direktiivi 92/43/ETY sekä lintudirektiivi (kodifioitu) 2009/147/EY, EUVL L 20, 26.1.2010, s. 7–25.

liittyviä tekijöitä, kuten meriveden lämpötilan muutoksia, jääpeitettä ja valtamerten happamoitumista.

Jäsenvaltiot voivat käsitellä direktiivin mukaisissa meristrategioissaan myös mukautumista ilmastonmuutokseen. Koska paineet ja vaikutukset voivat vaihdella ihmisen toimintamallien muuttumisen ja ilmastonmuutoksen seurauksena, ympäristön hyvän tilan määrittelyä voidaan joutua mukauttamaan ajan myötä[23].

Terveet valtameret toimivat hiilinieluina, ja siten niillä on tärkeä tehtävä ilmastonmuutoksen vaikutusten lieventämisessä. Merialuetta voidaan käyttää uusiutuvan energian tuotantoon sekä hiilen talteenottoon ja varastointiin. Ne ovat ihmisen toimintaa, jonka aiheuttamia paineita ja vaikutuksia on hallittava meristrategiadirektiivin puitteissa.

4. ALUEELLISTEN MERIYLEISSOPIMUSTEN KESKEINEN ROOLI

Meristrategian soveltamisalaan kuuluviin merialueisiin sovelletaan neljää alueellista meriyleissopimusta. Ne ovat yleissopimus Koillis-Atlantin merellisen ympäristön suojelusta (OSPAR-yleissopimus), yleissopimus Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelusta (HELCOM), yleissopimus Välimeren merellisen ympäristön ja rannikkoalueiden suojelemisesta (Barcelonan yleissopimus) ja yleissopimus Mustanmeren suojelemisesta pilaantumiselta (Bukarestin yleissopimus)[24]. Niiden välillä on joitakin merkitseviä eroja, etenkin kun tarkastellaan EU:n ulkopuolisten maiden osuutta (esim. Itämerellä 10:stä osapuolesta 9 on EU:n jäsenvaltioita ja Välimerellä EU-maita on 7 kaikkiaan 22 osapuolesta).

Alueellisten meriyleissopimusten tavoitteena on parantaa merialueiden alueellista hallintotapaa ja tehostaa meriympäristön suojelua. Meristrategiadirektiiviin sisältyy useita säännöksiä, joiden tarkoituksena on varmistaa, että direktiivin täytäntöönpano ei pelkästään tue EU:n merialueita tai niiden osa-alueita kattavien yleissopimusten toimintaa vaan että se myös perustuu siihen.

Direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa edellytetään selvästi jäsenvaltioiden käyttävän koordinoinnin toteuttamiseksi olemassa olevia alueellisia yhteistyörakenteita, mukaan luettuina alueellisten meriyleissopimusten nojalla perustetut rakenteet. Monissa kyseisistä yleissopimuksista on erikseen sovittu meristrategiadirektiivin alueellisen täytäntöönpanon helpottamisesta. Direktiivin 6 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että meristrategioiden laatimista ja täytäntöönpanoa varten jäsenvaltiot pyrkivät asiaankuuluvia kansainvälisiä foorumeja, alueellisten meriyleissopimusten mekanismit mukaan luettuina, käyttäen koordinoimaan kaikin tavoin toimiaan kolmansien maiden kanssa ja tarpeen mukaan ulottamaan koordinoinnin ja yhteistyön koskemaan kaikkia jäsenvaltioita, myös sisämaavaltioita.

Meristrategiadirektiivi takaa, että alueelliset meriyleissopimukset ja muut kansainväliset sopimukset otetaan huomioon meristrategioiden kaikissa kehitysvaiheissa, sillä siinä varmistetaan merialueilla tai osa-alueilla käytettävien menetelmien yhtenäisyys sekä se, että rajojen yli ulottuvat vaikutukset otetaan huomioon.

Toisaalta meristrategiadirektiivi edistää EU:lle ja jäsenvaltioille kyseisten alueellisten meriyleissopimusten nojalla kuuluvien velvoitteiden ja tärkeiden sitoumusten täyttämistä.

---

[23] Johdanto-osan 34 kappale.

[24] Ks. meristrategiadirektiivin johdanto-osan 19 kappale.

Niihin kuuluu esimerkiksi velvollisuus toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet merellä ja maalla olevien lähteiden aiheuttaman pilaantumisen ennaltaehkäisemiseksi ja torjumiseksi, mukaan luettuna pistelähteistä tuleva kuormitus. Alueellisiin meriyleissopimuksiin on myös sisällytetty selvät sitoumukset ottaa käyttöön ekosysteemiin perustuva lähestymistapa ja soveltaa sitä merivesien hoitoon ja meren luonnonvarojen säilyttämiseen. Niihin kuuluvat ekosysteemien ja luonnon monimuotoisuuden suojaamista ja säilyttämistä koskevat velvoitteet, kuten vaatimus säännellä tulokaslajien tuontia. Kaikki edellä mainitut osatekijät sisältyvät meristrategiadirektiiviin olennaisina seikkoina ympäristön hyvän tilan saavuttamiseksi.

Alueellisiin meriyleissopimuksiin sisältyy myös määräyksiä meriympäristön tilaa koskevien tietojen saannista, valtioiden velvollisuudesta toteuttaa seuranta- ja tutkimusohjelmia sekä niihin liittyvästä raportointivelvoitteesta. Nämä määräykset on otettu huomioon meristrategiadirektiivissä (ks. 2.4 kohta).

5. MERISTRATEGIADIREKTIIVI JA MUUT ASIAA KOSKEVAT EU:N POLITIIKAT

Monet EU:n politiikat vaikuttavat meriympäristöön. Niitä ovat erityisesti kalastus-, liikenne-, teollisuus-, maatalous-, aluekehitys-, tutkimus-, energia- ja ulkosuhdepolitiikka sekä ympäristöpolitiikan tärkeät osa-alueet, kuten vesipolitiikka. Näitä politiikkoja ei kuitenkaan laadita erityisesti suojaamaan meriympäristöä koordinoidulla tavalla. Niinpä ihmisen toiminnan vaikutuksia meriympäristöön käsitellään kullakin alalla erikseen.

Meristrategiadirektiivin keskeisen tavoitteen saavuttamiseksi direktiivillä pyritään varmistamaan, että monien eri EU:n säädösten nojalla toteutettavat toimenpiteet ovat keskenään johdonmukaisia ja yhtenäisiä. Sen vuoksi, kun tarkastellaan, miten meristrategiadirektiivi on edistänyt kansainvälisten velvoitteiden ja sitoumusten täyttämistä, on tarpeen ottaa huomioon EU:n muussa lainsäädännössä yhteisön tasolla säädetyt velvoitteet ja toimenpiteet, kuten direktiivin 20 artiklassa säädetään.

Meristrategiadirektiiviin liittyy läheisesti vesipolitiikan puitedirektiivi[25]. Siinä asetetaan tavoitteeksi ympäristön hyvän tilan saavuttaminen EU:n kaikkien pohja- ja pintavesien osalta, rannikkovedet mukaan luettuina, vuoteen 2015 mennessä, ja näin se täydentää meristrategiadirektiivin tavoitetta ympäristön hyvän tilan saavuttamisesta. Vesipolitiikan puitedirektiivin nojalla toteutetut toimet vähentävät merten pilaantumista ja maalla sijaitsevista lähteistä peräisin olevaa ravinnekuormitusta sekä suojaavat ekosysteemejä rannikkovesissä ja jokisuiden vaihettumisalueilla, jotka ovat monien merikalalajien tärkeitä kutupaikkoja.

Direktiivissä 2011/92/EU esitetään vaatimus ympäristövaikutusten arvioinnin suorittamisesta sekä maalla että merellä toteutettaville hankkeille ja toimille EU:ssa. Suunnitelmien ja ohjelmien valmistelulle on olemassa vastaavat velvoitteet direktiivissä 2001/42/EY, joka tunnetaan strategista ympäristövaikutusten arviointia (SEA) koskevana direktiivinä. Meristrategiadirektiiviin ei sisälly erillistä SEA-vaatimusta meriympäristöön vaikuttaville suunnitelmille ja ohjelmille. Strategista ympäristövaikutusten arviointia kuitenkin käytetään sen omien ansioiden vuoksi, kuten unionin tuomioistuin on vahvistanut[26], kunhan sen edellytykset täyttyvät – etenkin on asianomaisessa suunnitelmassa luotava puitteet tulevaa

[25] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 päivänä lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista. EYVL L 327, 22.12.2000.

[26] Ks. asiat C-105/09 ja 295/10.

hankkeiden suunnittelua varten. Meristrategioiden sisällöstä riippuen niille voidaan edellyttää tehtäväksi strateginen ympäristövaikutusten arviointi. Sitä todennäköisesti edellytetään toimenpideohjelmilta, sillä meristrategiadirektiivin liitteen VI mukaisesti niissä voidaan luoda puitteet tulevia hankkeita ja toimia varten.

Luontodirektiivin[27] (6 artikla) mukaan tarpeellinen arviointi on tehtävä kaikille suunnitelmille ja hankkeille, jos on todennäköistä, että ne vaikuttavat merkittävällä tavalla kyseisen direktiivin nojalla perustettuihin erityisten suojelutoimien alueisiin tai lintudirektiivin nojalla perustettuihin erityisiin suojelualueisiin. Koska kyseiset erityisten suojelutoimien alueet vaikuttavat osaltaan meristrategiadirektiivillä perustettuihin merensuojelualueisiin, meristrategioille ja toimenpideohjelmille on tavallisesti tehtävä luontodirektiivin 6 artiklan mukainen arviointi. Nämä arvioinnit voidaan sisällyttää strategisen ympäristövaikutusten arvioinnin menettelyihin.

EU on tehnyt joukon luonnon monimuotoisuuden suojelua koskevia korkean tason poliittisia sitoumuksia. Niiden päätavoitteena on pysäyttää luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemipalvelujen heikkeneminen vuoteen 2020 mennessä ja palauttaa ne mahdollisuuksien mukaan ennalleen. Nämä poliittiset tavoitteet on hahmoteltu EU:n biodiversiteettistrategiassa 2020[28], ja ne selitetään havainnollisesti yksittäisissä tavoitteissa ja toimissa, jotka liittyvät meristrategiadirektiivin ja EU:n muiden, uhanalaisten lajien suojelua ja kalakantojen kestävää hyödyntämistä koskevien säädösten tavoitteen toteutumiseen.

Luontodirektiivin ja lintudirektiivin nojalla jäsenvaltioiden on varmistettava suotuisan suojelun taso tietyille meriluontotyypeille ja merilajeille sekä suotuisa populaation tila kaikille luontaisesti esiintyville merilajeille muuttolintulajit mukaan luettuina. Suuri pinta-ala EU:n rannikko- ja merialueista on jo nimetty tai on tarkoitus nimetä kyseisten direktiivien mukaisiksi Natura 2000 -alueiksi. Meristrategiadirektiivissä tunnustetaan, että merensuojelualueiden perustaminen, luontodirektiivin ja lintudirektiivin nojalla nimetyt tai nimettävät Natura 2000 -alueet mukaan luettuina, edistää merkittävästi ympäristön hyvän tilan saavuttamista ja edellyttää, että meristrategioiden toimenpideohjelmiin sisällytetään merensuojelualueiden verkostoja (13 artiklan 4 kohta). Kyseisessä 13 artiklan 4 kohdassa edellytetään myös, että merensuojelualueiden verkostot ovat yhtenäisiä ja edustavia ja että ne kattavat riittävällä tavalla niihin kuuluvien ekosysteemien monimuotoisuuden. Verkostot ovat selvästi Natura 2000 -verkostoa laajempia, sillä niihin kuuluvat myös alueellisten meriyleissopimusten nojalla perustetut merensuojelualueet. Lisäksi 13 artiklan 5 kohdassa varmistetaan, että merensuojelualueiden perustaminen ja yhteisen kalastuspolitiikan mahdolliset toimenpiteet kytketään selvästi yhteen. Tässä tapauksessa meristrategiadirektiivi luo puitteet sille, että jo voimassa oleviin toimenpiteisiin voidaan liittää myöhemmin niitä täydentäviä uusia aloitteita.

Kalastus- ja vesiviljelytoiminnan sääntelyn osalta yhteisessä kalastuspolitiikassa vahvistetaan EU:n yhteisten kalavarojen hoitoon sovellettava yhteistyöhön perustuva toimintamalli. Vuonna 2011 ehdotetussa yhteisen kalastuspolitiikan uudistuksessa[29] edellytetään kaikkien kalakantojen koon olevan kestävän enimmäistuoton mahdollistavaa tasoa suurempi, ja siinä otetaan huomioon kalastuksen ympäristövaikutukset. Siinä edellytetään yksiselitteisesti

---

27 Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien ja luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (EYVL L 206, 22.7.1992, s. 7).

28 KOM(2011) 244 lopullinen. Luonnonpääoma elämämme turvaajana: luonnon monimuotoisuutta koskeva EU:n strategia vuoteen 2020.

29 KOM(2011) 425 lopullinen. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisestä kalastuspolitiikasta.

meristrategiadirektiivin tavoitteiden yhdistämistä kalastuspolitiikkaan. Niin ollen meristrategiadirektiivi täydentää yhteistä kalastuspolitiikkaa ja yhdistää toisiinsa kalastuspolitiikan ja ympäristönsuojelun muut keskeiset osa-alueet (kuten luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen ja luontotyyppien ja niihin liittyvien lajien suojelu).

Meriympäristön pilaantuneisuuteen vaikuttavat myös eräät muut EU:n säädökset, kuten nitraattidirektiivi[30], prioriteettiaineita koskeva direktiivi[31] ja jätealan puitedirektiivi[32]. Meristrategiadirektiivi täydentää kyseisiä EU:n säädöksiä.

Meristrategiadirektiivi kytkeytyy läheisesti myös EU:n pelastuspalvelupolitiikkaan, joka tarjoaa puitteet EU-tason yhteistyölle kaikenlaisten katastrofien hallitsemiseksi prosessin kaikissa vaiheissa ehkäisystä ja valmiudesta avustustoimiin ja jälkihoitoon[33].

Meristrategiadirektiivi on myös yhdennetyn meripolitiikan ympäristöpilari. Sen tehtävä tulee esille yhdennetyn meripolitiikan eri osa-alueilla, kuten merialuesuunnittelun, meritiedon ja alueellisten strategioiden yhteydessä.

Meristrategiadirektiivi ohjaa ja edistää EU:n tasolla monien velvoitteiden, sitoumusten ja aloitteiden täytäntöönpanoa varmistaen niiden kestävyyden ja tukien direktiivin 1 artiklan 4 kohdassa asetetun suuremman johdonmukaisuuden tavoitetta.

6. KATSE TULEVAAN: MERISTRATEGIADIREKTIIVI JA RIO+20-KONFERENSSIN TULOSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

Rio+20-konferenssin päätösasiakirjassa ”Tulevaisuus, jota tavoittelemme” kehitellään edelleen joitakin meristrategiadirektiiviin sisältyviä käsitteitä. Siihen on kirjattu sitoumus suojata valtamerten ja meriekosysteemien terveyttä, tuottavuutta ja sietokykyä ja palauttaa ne ennalleen sekä pitää yllä meriluonnon monimuotoisuutta luoden edellytykset merten säilymiselle ja kestävälle käytölle nyt ja tulevaisuudessa. Siinä tuodaan erityisesti esille tarve soveltaa tehokkaasti ekosysteemiin perustuvaa lähestymistapaa ja ennalta varautumisen periaatetta, kun hallinnoidaan meriympäristöön vaikuttavaa toimintaa. Asiakirjaan sisältyy myös joitakin tarkempia sitoumuksia, jotka liittyvät esimerkiksi tarpeeseen toteuttaa koordinoituja strategioita pilaantumisen torjumiseksi tai toteuttaa toimenpiteitä merten roskaantumisen vähentämiseksi merkittävästi vuoteen 2015 mennessä tai toteuttaa toimenpiteitä tulokaslajien torjumiseksi. Meristrategiadirektiivi on yksi EU:n tärkeimmistä toimintalinjoista, kun EU:ssa pannaan täytäntöön Rio+20-konferenssissa sovittuja meriin liittyviä sitoumuksia.

Tärkeä Riossa tehty päätös oli myös tarttua kiireellisesti kysymykseen meriluonnon monimuotoisuuden säilyttämisestä ja kestävästä käytöstä kansalliseen lainkäyttövaltaan kuulumattomilla vesillä. Tätä varten on tarkoitus tehdä päätös UNCLOS:n alla toimivan kansainvälisen välineen kehittämisestä. Kun tätä tavoitetta toteutetaan, on tarvetta meriluonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen, josta Riossa on sovittu ja josta säädetään meristrategiadirektiivissä, tarkasteltava yhdessä Riossa sovittujen eri aloja, kuten erityisesti kalastusta, koskevien toimien kanssa. Tämä tarkoittaa, että meidän on pikaisesti lisättävä

[30] Direktiivi 91/676/ETY, EYVL L 375, 31.12.1991, s. 1–8, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY) N:o 1137/2008 (EUVL L 311, 21.11.2008, s. 1–54).

[31] Direktiivi 2008/105/EY, EUVL L 348, 24.12.2008, s. 84–97.

[32] Direktiivi 2008/98/EY, EUVL L 312, 22.11.2008, s. 3–30.

[33] Neuvoston päätös 2007/779/EY, Euratom yhteisön pelastuspalvelumekanismin perustamisesta (uudelleen laadittu toisinto).

ponnistelujamme, jotta saavuttaisimme tavoitteen saada kalakannat kestävän enimmäistuoton mahdollistavalle tasolle vuoteen 2015 mennessä[34] ja tehostettava toimintaa pyynnin, saaliiden poisheittämisten ja muiden kalastuksesta ekosysteemeihin kohdistuvien kielteisten vaikutusten hallitsemiseksi, mukaan luettuna tuhoisien kalastuskäytäntöjen lopettaminen.

Meristrategiadirektiivissä yhdistetään, samoin kuin biodiversiteettisopimuksessa, suojelu ja kestävä käyttö, ja sen noudattaminen on ehdottoman tärkeää vihreän talouden toteutumiselle. Rio+20-konferenssin tulosten perusteella EU tukee edelleen ”sinistä taloutta”, jossa vihreän talouden periaatteet ulotetaan koskemaan muun muassa meren luonnonvarojen säilyttämistä ja kestävää käyttöä.

7. PÄÄTELMÄT

Meristrategiadirektiivi on puitedirektiivi, jolla edistetään meriympäristöön vaikuttavaan ihmisen toimintaan sovellettavaa yhdennettyä ja sopeutuvaa hallintotapaa. Se on luonteeltaan joustava politiikan väline, jolla muutetaan kansainväliset sitoumukset EU:n vesialueisiin sovellettavaksi EU:n toimintapolitiikaksi. Tämä direktiiviin sisältyvä joustavuus, joka käsittää esimerkiksi meristrategioiden tarkistamisen kuuden vuoden välein, tekee mahdolliseksi mukauttaa sen kautta tulevaisuudessa uusia sitoumuksia, esimerkiksi Rio+20-konferenssin ja sen jatkotoimien perusteella.

Meristrategiadirektiivin maantieteellisen soveltamisalaan ei kuulu aava meri, eikä direktiivi sen vuoksi kata kaikkia meriympäristöä koskevia kansainvälisiä sitoumuksia. Joissakin tapauksissa on olemassa muita EU:n säädöksiä, jotka tietyillä aloilla sopivat paremmin kansainvälisten sitoumusten täytäntöönpanoon. Myönteinen havainto on, että kyseisten säädösten yhteydessä toimitaan yhä enemmän synergiassa meristrategiadirektiivin mekanismien kanssa ja edistetään sen tavoitteita.

Meristrategiadirektiivin täytäntöönpanossa on alkamassa ratkaisevan tärkeä vaihe, johon kuuluvat alustavien arviointien valmistelu, ympäristön hyvän tilan määrittäminen ja ympäristötavoitteiden asettaminen jäsenvaltioissa. Komissio arvioi näiden osatekijöiden riittävyyttä ja yhdenmukaisuutta. Siihen, miten kunnianhimoisesti jäsenvaltiot panevat tulevaisuudessa täytäntöön monet meristrategiadirektiivissä käsitellyt kansainväliset sitoumukset, vaikuttaa suuresti tapa, jolla ympäristön hyvä tila määritellään, sekä sen jälkeen direktiivin säännösten täytäntöönpano kokonaisuudessaan kansallisella tasolla.

Tässä yhteydessä alueelliset meriyleissopimukset ovat jatkossakin hyvin tärkeässä osassa. Niillä on suuri merkitys meristrategiadirektiivin täytäntöönpanon ensimmäisen vaiheen tulosten johdosta toteutettavissa toimissa, sillä ne takaavat kansallisten toimintamallien paremman yhteensopivuuden asianomaisella alueella.

[34] Tavoitteesta sovittiin ensimmäisen kerran maailman kestävän kehityksen huippukokouksessa Johannesburgissa vuonna 2002.