EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2012.11.16.
COM(2012) 662 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK

a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelvnek (2008/56/EK) az uniós vagy nemzetközi szinten a tengervizek környezetvédelme terén fennálló tagállami vagy európai uniós kötelezettségeknek, kötelezettségvállalásoknak és kezdeményezéseknek teljesítéséhez való hozzájárulásáról

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK

a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelvnek (2008/56/EK) az uniós vagy nemzetközi szinten a tengervizek környezetvédelme terén fennálló tagállami vagy európai uniós kötelezettségeknek, kötelezettségvállalásoknak és kezdeményezéseknek teljesítéséhez való hozzájárulásáról

1. BEVEZETÉS

A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv (a továbbiakban: tengervédelmi irányelv)[1] célja, hogy 2020-ig biztosítsa az Unió tengereinek jó környezeti állapotát, valamint hogy megóvja mindazon erőforrásokat, melyektől a tengeri környezethez kapcsolódó gazdasági és társadalmi tevékenységek függnek. A környezeti állapot felmérésére tizenegy, a környezet állapotát, a tengeri ökoszisztémákat érő terheléseket és az azokra gyakorolt hatásokat leíró környezetminőségi mutató[2] alapján kerül sor, míg a jó környezeti állapot elérésének eszközéül a tagállamok által a tengeri környezetet érintő összes hatásra és terhelésre vonatkozóan kidolgozott, illetve végrehajtott tengervédelmi stratégiák szolgálnak. A tengeri régiók és alrégiók közötti országhatárokon átívelő, fokozottabb együttműködés ugyancsak a tengervédelmi irányelv egyik központi elemét képezi.

E jelentés a tengervédelmi irányelv 20. cikkének (2) bekezdésében foglalt követelményeknek tesz eleget: értékeli, hogy az irányelv mennyivel járul hozzá a tengervizek környezetvédelme terén fennálló tagállami vagy uniós kötelezettségek, kötelezettségvállalások és kezdeményezések teljesítéséhez. A nemzetközi megállapodásokból eredő alapvető kötelezettségek elismerése mellett e jelentés az előzőekben felsorolt törekvéseket a „kötelezettségvállalások” fogalomkörébe tömörítve ismerteti.

A tengervédelmi irányelv a tengeri környezet védelemével kapcsolatos, rendkívül nagyszámú nemzetközi és uniós kötelezettségvállalást dolgozza át és illeszti az uniós jogrendbe. Fontos szerepet játszik továbbá a nemzetközi megállapodások keretében tett uniós és tagállami fellépések koherenciájának növelésében is.

A kötelezettségvállalásokat teljes terjedelmükben a „Study on the contribution of the Marine Strategy Framework Directive to existing international obligations” (A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelvnek a meglévő nemzetközi kötelezettségvállalásokhoz való hozzájárulásáról szóló tanulmány) című dokumentum részletezi[3]. Ez a jelentés elsősorban azt

---

[1] A tengeri környezetvédelmi politika területén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló, 2008. június 17-i 2008/56/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv), HL L 164., 2008.6.25.

[2] A 11 környezetminőségi mutató a következő: 1. Biztosított a biológiai sokféleség fennmaradása; 2. A nem őshonos fajok jelenlétének mértéke nem károsítja az ökoszisztémát; 3. A gazdaságilag hasznosított halfajok állományai egészségesek; 4. A táplálékláncok elemei lehetővé teszik a fajok hosszú távú bőségét és szaporodását; 5. Minimális az eutrofizáció; 6. A tengerfenék épsége biztosítja az ökoszisztéma működését; 7. A tengervíz hidrográfiai feltételeinek tartós megváltozása nem károsítja a tengeri ökoszisztémákat; 8. A szennyező anyagok koncentrációjának hatása elenyésző; 9. A tengeri eredetű élelmiszerekben lévő szennyező anyagok mennyisége biztonságos szinten belül van; 10. A tengeri hulladék nem okoz környezetkárosodást; 11. Az energiának (többek között a víz alatti zajnak) a tengeri környezetbe juttatása nem okoz károsodást az ökoszisztémában.

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

mutatja be, hogy a tengervédelmi irányelv milyen mértékben járul hozzá a nemzetközi szinten meghatározott alapelvekhez, egyes kulcsfontosságú nemzetközi kötelezettségvállalások (beleértve a regionális tengeri egyezményeket) teljesítéséhez és a főbb uniós politikákhoz.

2. A KÖRNYEZETVÉDELMI ÉS TENGERI SZAKPOLITIKA ÁLTALÁNOS ALAPELVEI

Az egyes releváns, nemzetközi szinten elfogadott általános környezetvédelmi alapelvek, mint például a riói nyilatkozat[4] alapelvei jól tükröződnek a tengervédelmi irányelvben. Ezen alapelvek megerősítést nyertek továbbá a Rio+20 „A jövő, amit akarunk” című záródokumentumában[5].

2.1. Az ökoszisztémán alapuló megközelítés a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv központi eleme

A tengervédelmi irányelv alapvető elemét képezi az ökoszisztémán alapuló megközelítés alkalmazása a tengeri környezettel való gazdálkodásban. E megközelítés egységes, nemzetközileg elfogadott meghatározása még nem született meg, de fő célja, hogy az emberi tevékenységből származó környezeti terhelés ne lépje túl azt a szintet, amely veszélyeztetné az ökoszisztémák reakcióképességét az annak nyomán fellépő változásokra.

A biológiai sokféleségről szóló egyezmény részes felei konferenciájának határozatai (V/6. és VII/5. COP-határozatok) és a johannesburgi végrehajtási terv például tartalmaz olyan, a Rio+20 konferencián is megerősített konkrét követelményeket, melyek szerint ökoszisztémán alapuló megközelítést kell elfogadni vagy követni a tengeri környezetet érintő emberi tevékenységek irányítása során.

A tengervédelmi irányelv az ökoszisztémán alapuló megközelítést nem kizárólag a tengeri környezet igazgatásakor követendő, irányadó alapelvnek tekinti (lásd a (8) és a (44) preambulumbekezdést), hanem az 1. és a 3. cikknek megfelelően a tengervédelmi stratégiákat is e szemlélet alapján kell kidolgozni. A tengervédelmi irányelv értelmében tehát az ökoszisztémán alapuló megközelítés jogilag kötelező érvényű a tengeri környezettel való gazdálkodás során.

2.2. A környezetvédelmi szempontok más szakpolitikákba történő integrációja és a tengervizekkel való integrált, ágazatközi gazdálkodás

A nemzetközi okmányok gyakran hangsúlyozzák, hogy a környezetvédelmi célkitűzéseket be kell illeszteni a társadalmi-gazdasági tevékenységekbe és más szakpolitikákba, továbbá hogy szükség van a tengeri környezet és a parti területek integrált módon történő igazgatására. E követelmények az Agenda 21[6] kötelezettségvállalásainak és a biológiai sokféleségről szóló egyezmény határozatainak részét képezik, de megerősítést nyertek a Rio+20 záródokumentumában is. A szóban forgó követelmény emellett az EUMSZ-ben kiemelt[7]

---

4 Az ENSZ 1992. évi, a környezetről és fejlődésről tartott konferenciáján elfogadott, a környezetről és a fejlődésről szóló riói nyilatkozat 27 alapelvet fogalmazott meg, melyek célja útmutatást adni a társadalmi-gazdasági fejlődés környezeti hatásaira irányuló jövőbeni döntésekhez és politikákhoz.

5 A/CONF.216/L.1.

6 Az Agenda 21 az ENSZ 1992-ben tartott Környezetvédelmi és Fejlesztési Konferenciáján (UNCED) elfogadott, jogilag nem kötelező érvényű intézkedési és globális cselekvési terv a fenntartható fejlődésért: http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/.

7 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 11. cikke.

uniós környezetvédelmi szakpolitika alapelve. Az ökoszisztémán alapuló megközelítés a tengervédelmi irányelv kifejezett célkitűzéseinek egyike (1. cikk, (4) bekezdés).

A tengervizekkel való integrált, ágazatközi gazdálkodás egyedi eszközei tekintetében nemzetközi szinten sikerült előrelépni. A tengerparti övezetek integrált kezelése (ICZM) már egy olyan megközelítés, amely a parti területek megfelelő kezelésére szolgáló eszközként lett kidolgozva. Az Agenda 21 és az ICZM-ről szóló barcelonai jegyzőkönyv egyértelmű követelménye az ICZM elfogadása és végrehajtása. A tengeri területrendezés (TTR) a környezetvédelem biztosítása mellett az egymással versengő tengerhasználati lehetőségek kérdését rendezni hivatott kiegészítő eszköz, amelynek kidolgozására és előmozdítására nemzetközi szinten a közelmúltban került sor (a biológiai sokféleségről szóló egyezmény X/29. COP-határozatával), az EU integrált tengerpolitikája keretében pedig jelenleg is fejlesztés alatt áll.

Azzal, hogy a tengervédelmi irányelv az egyes tengerhasználati kérdéseket nem egymástól elszigetelten szabályozva kezeli, hanem az általános kumulatív hatásokra helyezi a hangsúlyt, hozzájárul a tengervizekkel való integrált gazdálkodás megvalósításához. Az irányelv előírja a tagállamok számára, hogy intézkedési programjaikba építsék be a térbeli és időbeli eloszlás ellenőrzésére szolgáló intézkedéseket (VI. melléklet), mint amilyen az ICZM és a TTR.

2.3. Az elővigyázatosság és a szennyező fizet elve a tengeri környezetben

Az elővigyázatosság elve és a szennyező fizet elve a környezetvédelmi szakpolitika két olyan alapelve, amelyről az EUMSZ is rendelkezik[8]. Több környezetvédelemmel foglalkozó nemzetközi okmányban is szerepelnek, a tengeri környezet tekintetében pedig az Agenda 21 (17.22. fejezet) és a biológiai sokféleségről szóló egyezmény (IV/5. és VIII/24. COP-határozatok) elfogadása óta alkalmazandók.

E rendelkezésekkel összhangban a tengervédelmi irányelv (27) és (44) preambulumbekezdése az irányelv végrehajtásának vezérelveiként hivatkozik rájuk. Elsősorban a tagállamok által kidolgozandó intézkedési programok alapját szolgálják, amely programok az adott vizek jó környezeti állapotának elérését célozzák.

2.4. A tudásalapú adaptív irányítás, valamint a nyilvánosság tájékoztatása és közreműködése

A tudásalapú adaptív irányítás szükségessége szintén olyan alapelv, amellyel több nemzetközi kötelezettség is foglalkozik[9]. A tengeri környezet védelmében – amelyet sok tekintetben a mai napig bizonytalanság övez – ennek igénye még erőteljesebben érezhető.

A kezdő értékelés (8. cikk) és a nyomonkövetési programok (11. cikk) előírásán keresztül a tengervédelmi irányelv hozzájárul a tengeri környezet állapotának átfogó felülvizsgálatához. Az irányelv biztosítja továbbá, hogy az irányítási intézkedések az így megteremtett tudásalapra épülnek, hiszen megköveteli, hogy a környezetvédelmi célok megállapítása (10. cikk) és az intézkedési programok (13. cikk) e kezdő értékelésre támaszkodjanak. Ez az alapja a tengervédelmi irányelvben (3. cikk, (5) bekezdés) meghatározott adaptív irányítás

[8] Az EUMSZ 191. cikke.

[9] Az Agenda 21, a biológiai sokféleségről szóló egyezmény és az ENSZ szabályos eljárása előmozdítja az adaptív irányítást, míg a regionális tengeri egyezmények többsége esetében az eszközökre vonatkozóan jelenik meg e megközelítés.

koncepciójának, amely előírja, hogy a tengervédelmi stratégiákat hatévente felül kell vizsgálni.

E megközelítés teljes összhangban van azzal a kötelezettségvállalással, mely a tengeri környezet állapotának átfogó felülvizsgálatára és értékelésére vonatkozó szabályos ENSZ-eljárás kidolgozását szorgalmazza, és támogatja az ilyen tudásalapú, adaptív irányítást.

Az információhoz való hozzáférés, a nyilvános konzultáció és az oktatás szintén a környezetvédelmi kötelezettségvállalásokban nemzetközi szinten ösztönzött általános alapelvek közé tartoznak. Az Aarhusi Egyezmény[10] kifejezetten egy olyan egyedi nemzetközi megállapodás, amely e riói alapelv életbe léptetését szolgálja. A tengervédelmi irányelv sajátos és kifejezett követelmények formájában (19. cikk és a VI. melléklet 8. pontja) járul hozzá e kötelezettségvállalások teljesítéséhez.

3. FŐBB NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK ÉS TÖBBOLDALÚ KÖRNYEZETVÉDELMI MEGÁLLAPODÁSOK

A fent bemutatott általános környezetvédelmi alapelveken kívül a tengervédelmi irányelv a tengervizekre vonatkozó uniós szabályos részévé tesz számos, többoldalú környezetvédelmi megállapodásokban és nemzetközi szerződésekben foglalt konkrétabb kötelezettségvállalást is.

3.1. Az UNCLOS és az IMO

Az Egyesült Nemzetek Tengerjogi Egyezménye (UNCLOS) meghatározza a tengerekkel és óceánokkal kapcsolatos nemzeti hatásköröket és jogokat, továbbá számos, a tengeri környezet védelmét és megőrzését szolgáló kötelezettséget is tartalmaz. Ezek közé tartoznak például a tengeri környezet állapotának nyomon követésére és értékelésére vonatkozó rendelkezések, a tengeri szennyezés megelőzése, valamint a globális és regionális szintű együttműködés követelményei. A tengervédelmi irányelv elismeri és teljes mértékben figyelembe veszi az UNCLOS-ból eredő kötelezettségeket[11]. Az irányelv emellett – földrajzi hatályán belül – az UNCLOS követelményeit tagállami szintre vetítve azok feladatává teszi a tengeri környezetszennyezés veszélyének és hatásainak megfigyelését és mérését[12]. Átvesz más kötelezettségeket is, amelyek értelmében a tagállamoknak intézkedéseket kell tenniük a szárazföldi szennyezőforrásokból származó, a tengeri környezetet fenyegető szennyezés megelőzésére, csökkentésére és ellenőrzésére, továbbá a tengerfenék és az altalaj szennyeződésének, valamint a nem őshonos fajok betelepítésének megelőzésére. A tengervédelmi irányelv átülteti az UNCLOS fenntartható halászattal és akvakultúrával, az innovációval és a kutatásra irányuló befektetésekkel kapcsolatos rendelkezéseit. Végül, de nem utolsósorban a hangsúlyt a regionális együttműködésre[13] fektetve lehetővé teszi, hogy a tagállamok – az UNCLOS-egyezményből eredő kötelezettségüknek eleget téve – közös erővel léphessenek fel a tengeri környezet védelme érdekében.

Az UNCLOS néhány rendelkezése, nevezetesen a szennyezés forrásoknál történő visszaszorítása vagy környezeti hatásvizsgálatok készítése a tengervédelmi irányelven kívül

[10] Az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának 1998-ban elfogadott, a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezmény.

[11] Lásd a tengervédelmi irányelv (17) preambulumbekezdését.

[12] Lásd a tengervédelmi irányelv 11. cikkét és V. mellékletét.

[13] Lásd a tengervédelmi irányelv 6. cikkét.

más jogszabályokban is megtalálható, mint például az IPPC-irányelvben[14] és a KHV/SKV-irányelvekben[15].

Ugyanez mondható el az IMO előírásairól, az 1987. évi jegyzőkönyvvel módosított MARPOL-egyezmény[16], vagy az OPRC-egyezmény és jegyzőkönyvének (OPRC-HNS-jegyzőkönyv)[17], de az Északi-tenger olaj és egyéb káros anyagok általi szennyezésének kezelésére irányuló együttműködésről szóló megállapodás[18] (az IMO ennek nem részes fele) szabályairól is. A tengervédelmi irányelvet számos más uniós jogszabály egészíti ki, amelyek gyakorlati megoldásokat és mechanizmusokat biztosítanak a tengervédelem tekintetében megfogalmazott célok eléréséhez. E jogszabályok között kell megemlíteni a kikötő szerint illetékes állam általi ellenőrzésről szóló irányelvet[19], az uniós kikötőkben található hulladékfogadó létesítményekről szóló irányelvet[20] és a közösségi polgári védelmi eljárásról szóló tanácsi határozatot[21].

3.2. A tengervédelmi irányelv kulcsfontosságú szerepe a tengeri biológiai sokféleségre vonatkozó nemzetközi kötelezettségvállalások teljesítésében

A tengervédelmi irányelv az első olyan uniós jogi eszköz, amely teljes egészében a tengeri biológiai sokféleség védelmét szolgálja. Az irányelv egyik egyedi szabályozási célja, hogy 2020-ra biztosított legyen a biológiai sokféleség fennmaradása, ami a jó környezeti állapotú tengerek és óceánok elérésének záloga. A tengerek biológiai sokféleségének védelmét célzó nemzetközi kötelezettségvállalásoknak – például a biológiai sokféleségről szóló egyezmény (tengervédelmi irányelv (18) preambulumbekezdésében említett) vagy a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezmény kötelezettségvállalásainak – való megfelelés érdekében tehát az élőhelyvédelmi, illetve a madárvédelmi irányelvvel[22] együtt szigorú politikai és jogi keretet biztosít.

A biológiai sokféleségről szóló egyezményben megfogalmazott, az ökoszisztémán alapuló megközelítés és az adaptív irányítás elvének gyakorlati alkalmazása mellett a tengervédelmi irányelv foglalkozik az egyezmény néhány sajátosabb követelményével is, mint például azon védett tengeri területek kialakítása, melyeket a tengeri környezet védelmére irányuló általános megközelítés részeként a tagállamoknak bele kell foglalniuk tengervédelmi stratégiáikba. Emellett az irányelv megteremti a különböző uniós vagy nemzetközi kötelezettségekből eredően kialakított védett tengeri területek összefüggő és reprezentatív hálózatát (lásd az 5. fejezetet).

---

14 A környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló, 2008/1/EK irányelv, HL L 24., 2008.1.29., 8–29. o.

15 A 2011/92/EU és a 2001/42/EK irányelvek.

16 A hajókról történő szennyezés megelőzéséről szóló nemzetközi egyezmény (MARPOL).

17 Az olajszennyezés elhárítását célzó készültségről, ellenintézkedésről és együttműködésről szóló nemzetközi egyezmény, valamint a veszélyes és káros anyagok általi szennyezés elhárítását célzó készültségről, ellenintézkedésről és együttműködésről szóló jegyzőkönyv.

18 Megállapodás az Északi-tenger olaj és egyéb káros anyagok általi szennyezésének kezelésére irányuló együttműködésről.

19 A 2009/16/EK irányelv, HL L 131., 2009.5.28., 57–100. o.

20 A legutóbb az 1137/2008/EK rendelettel módosított 2000/59/EK irányelv, HL L 332., 2000.12.28., 81–90. o.

21 A 2007/779/EK, Euratom tanácsi határozat (átdolgozás).

22 A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló 92/43/EGK irányelv és a vadon élő madarak védelméről szóló 2009/147/EK irányelv (kodifikált változat), HL L 20., 2010.1.26., 7–25 o.

3.3. Kapcsolat a nemzetközi éghajlat-változási kötelezettségvállalásokkal

A tengervédelmi irányelv kitér az éghajlatváltozás óceánokra gyakorolt hatására, ezzel pedig az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezménye (UNFCC) és más eszközök mellett közvetett módon maga is szerepet vállal e kérdés kezelésében.

Az irányelv bővíti az éghajlat tengeri környezetben előidézett változásaival kapcsolatos ismereteket. Előírja a tagállamoknak, hogy kezdő értékeléseik elkészítése során vegyék figyelembe az egyes, éghajlathoz kötődő tényezőket is, úgymint a tengerek hőmérsékletében bekövetkezett változások, a jégtakaró kiterjedése és az óceánok elsavasodása.

Az irányelv keretében kidolgozásra kerülő tagállami tengervédelmi stratégiák foglalkozhatnak az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodással is. Tekintettel arra, hogy az emberi tevékenységek különböző mintáinak alakulásával és az éghajlatváltozás nyomán a terhelések és a hatások változhatnak, időről-időre szükség lehet a jó környezeti állapot meghatározásának kiigazítására[23].

Végül pedig az egészséges óceánok szén-dioxid-nyelőként is fontos szerepet töltenek be az éghajlatváltozás mérséklésében. A tengeri területeket egyrészt fel lehet használni megújuló energia előállítására, másrészt szén-dioxid-leválasztásra és -tárolásra is. Ezek mind olyan emberi tevékenységek, melyek terheléseit és hatásait az irányelv keretében kell kezelni.

4. A REGIONÁLIS TENGERI EGYEZMÉNYEK KULCSFONTOSSÁGÚ FELADATA

A tengervédelmi irányelv hatálya alá tartozó vizeket négy regionális tengeri egyezmény fedi le: az Atlanti-óceán észak-keleti körzete tengeri környezetének védelméről szóló egyezmény (OSPAR-egyezmény), a Balti-tenger térsége tengeri környezetének védelméről szóló egyezmény (HELCOM-egyezmény), a Földközi-tenger tengeri környezetének és partvidékének szennyezés elleni védelméről szóló egyezmény (barcelonai egyezmény) és a Fekete-tenger szennyezés elleni védelméről szóló egyezmény (bukaresti egyezmény)[24]. Az egyezmények között bizonyos tekintetben jelentős eltérések mutatkoznak, különösen, ami a harmadik országok szerepét illeti (a Balti-tenger térségében a 10 részes fél közül 9, a Földközi-tenger térségében pedig a 22 részes fél közül mindössze 7 uniós tagállam).

A regionális tengeri egyezmények célja a tengeri régiók regionális szintű igazgatásának javítása és a tengeri környezet védelmének megerősítése. A tengervédelmi irányelv több rendelkezése is azt hivatott biztosítani, hogy az irányelv végrehajtása ne csak hozzájáruljon a regionális tengeri egyezményekben foglalt, az uniós tengeri régiókat és alrégiókat érintő tevékenységekhez, hanem egyben építsen is azokra.

A 6. cikk (1) bekezdése egyértelműen előírja a tagállamoknak, hogy az összehangolás megvalósítása érdekében használják fel a meglévő, többek között a regionális tengeri egyezményekben rögzített regionális, intézményi együttműködési kereteket. Az egyezmények némelyike esetében egyértelmű feladatként szerepel a tengervédelmi irányelv regionális szinten történő megvalósításának lehetővé tétele. A 6. cikk (2) bekezdése értelmében a tagállamoknak meg kell tenniük minden erőfeszítést – felhasználva a megfelelő nemzetközi fórumokat, többek között a regionális tengeri egyezmények mechanizmusait – annak érdekében, hogy a tengervédelmi stratégiák létrehozása és végrehajtása céljából

[23] A (34) preambulumbekezdés.

[24] Lásd a tengervédelmi irányelv (19) preambulumbekezdését.

összehangolják tevékenységeiket a harmadik országokkal, továbbá hogy adott esetben kiterjesszék az összehangolást és az együttműködést valamennyi tagállamra, még a tengerparttal nem rendelkező országokra is.

A tengervédelmi irányelv biztosítja, hogy a tengervédelmi stratégiák kidolgozásának minden fázisában figyelembe veszik a regionális tengeri egyezményeket és más nemzetközi megállapodásokat, ezzel biztosítva, hogy az alkalmazott módszerek a tengeri régión vagy alrégión belül következetesek legyenek, illetve figyelembe vegyék a határokon átnyúló hatásokat.

Másrészről a tengervédelmi irányelv hozzájárul az EU, valamint a regionális tengeri egyezmények keretében a tagállamok kötelezettségeinek és fontos kötelezettségvállalásainak teljesítéséhez is.

Ezek közé tartoznak például azok a kötelezettségek, melyek szerint meg kell tenni minden lehetséges intézkedést a tengeri vagy szárazföldi szennyezőforrásokból származó szennyezés megelőzésére és felszámolására, beleértve a pontszerű szennyezőforrásokból eredő, a tengeri környezetbe jutó kibocsátások hatásait. A regionális tengeri egyezmények átvettek továbbá olyan kifejezett kötelezettségvállalásokat, mint például az ökoszisztémán alapuló megközelítés elfogadása vagy követése a tengeri környezettel való gazdálkodásban, a tengeri erőforrások védelme, beleértve az ökoszisztémák és a biológiai sokféleség védelmét és megőrzését szolgáló intézkedések kötelezettségeit, valamint az invazív fajok betelepítésének szabályozására vonatkozó követelményt. A tengervédelmi irányelv a jó környezeti állapot elérésének alapvető feltételeiként egyesíti az előbb felsorolt valamennyi elemet.

A regionális tengeri egyezmények rendelkezéseket tartalmaznak a tengeri környezet állapotával kapcsolatos információk hozzáférhetőségéről, a nyomonkövetési és kutatási programok részes felek általi kidolgozásának kötelezettségéről és az azt követő beszámolási kötelezettségről is, amelyek mindegyike a tengervédelmi irányelv szerves részét képezi (lásd a 2.4. szakaszt).

5. A TENGERVÉDELMI IRÁNYELV ÉS MÁS KAPCSOLÓDÓ UNIÓS SZAKPOLITIKÁK

Számos, különösen a halászattal, a közlekedéssel, az iparral, a mezőgazdasággal, a regionális fejlesztéssel, a kutatással, az energiával és a külkapcsolatokkal foglalkozó uniós politika, vagy a víz kérdésére irányuló környezetvédelmi politika érinti a tengeri környezetet. Ezek azonban nem úgy lettek megtervezve, hogy összehangolt módon tudnák szolgálni a tengeri környezet védelmének érdekét. Ennek megfelelően tehát a tengeri környezetre hatást gyakorló emberi tevékenységek kezelése ágazatonként külön-külön történik.

A tengervédelmi irányelv célja, hogy biztosítsa a kulcsfontosságú célkitűzések elérésére a különböző uniós jogi eszközök alapján tett intézkedések koherenciáját, összhangját és integrációját. Ezért – a 20. cikknek megfelelően – a tengervédelmi irányelv nemzetközi szintű kötelezettségek és kötelezettségvállalások teljesítéséhez való hozzájárulásának értékelésekor figyelembe kell venni az uniós jogszabályokon keresztül közösségi szinten meghatározott kötelezettségeket és intézkedéseket.

A víz-keretirányelv[25] szorosan kapcsolódik a tengervédelmi irányelvhez. Célkitűzései között szerepel az EU összes felszín alatti és felszíni vizének – beleértve a parti tengervizeket is – jó ökológiai állapotának 2015-re történő elérése, ami kiegészíti a tengervédelmi irányelvben a jó környezeti állapotra vonatkozóan megfogalmazott célt. A víz-keretirányelv keretében hozott intézkedések csökkenteni fogják a szárazföldi szennyezőforrásokból eredő tengeri szennyezést és tápanyag-bemosódást, továbbá védelmükbe veszik a több tengeri halfaj ívóhelyéül szolgáló parti tengervizek és átmeneti vizek ökoszisztémáit.

Az EU-n belüli, szárazföldön és tengeren zajló projektekre, illetve tevékenységekre vonatkozó környezeti hatásvizsgálat elvégzésének kötelezettségéről a 2001/92/EU irányelv rendelkezik. Hasonló kötelezettséget ír elő a stratégiai környezeti vizsgálatról (SKV) szóló irányelvként ismeretes 2001/42/EK irányelv a tervek és programok előkészítése kapcsán. A tengervédelmi irányelv nem rendelkezik kifejezetten a tengeri környezetet érintő tervek és programok esetében az SKV elkészítésének követelményéről. Az SKV ugyanakkor saját jellemzőiből adódóan alkalmazandó – ahogy az a Bíróság által is megerősítést nyert[26] – amennyiben teljesülnek a feltételei, különösen az, hogy a kérdéses terv meghatározza a jövőbeni projektek kidolgozásának keretét. Tartalmuktól függően a tengervédelmi stratégiákra is vonatkozhat az SKV kidolgozásának kötelezettsége. Az intézkedési programokat valószínűleg SKV-nek kell alávetni, mivel a tengervédelmi irányelv VI. melléklete értelmében e programok jövőbeni projektek és tevékenységek keretéül szolgálhatnak. .

Az élőhelyvédelmi irányelv[27] (6. cikke) előírja, hogy megfelelő vizsgálatot kell folytatni minden olyan terv vagy program hatásait illetően, amelyek valószínűleg jelentős hatással lesznek az irányelv alapján kijelölt különleges természetvédelmi területekre, valamint a madárvédelmi irányelv szerinti különleges madárvédelmi területekre. Tekintettel arra, hogy e különleges természetvédelmi területek részét képezik a tengervédelmi irányelvvel létrehozott védett tengeri területeknek, az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkében foglalt hatásvizsgálat elvégzése előírás kell, hogy legyen a tengervédelmi stratégiákkal és a hasonló jellegű tevékenységeket érintő intézkedési programokkal szemben is. E vizsgálatokat be lehet építeni az SKV-eljárásokba.

Az EU számos magas szintű politikai kötelezettségvállalást tett a biológiai sokféleség védelmére vonatkozóan. Ezek kiemelt célja, hogy az EU területén 2020-ra megállítsák a biológiai sokféleség csökkenését és az ökoszisztéma-szolgáltatások romlását, illetve hogy azokat lehetőség szerint helyreállítsák. E politikai célkitűzéseket beépítették az EU 2020 biológiai sokféleségre vonatkozó stratégiába[28], ezenkívül a tengervédelmi irányelv, valamint a veszélyeztetett fajok védelmére és a halállományok fenntartható kiaknázására irányuló más uniós jogszabályok célkitűzéseinek eléréséhez kapcsolódó konkrét célok és intézkedések részét is képezik.

Az élőhelyvédelmi és madárvédelmi irányelvek értelmében a tagállamoknak biztosítaniuk kell a tengeri élőhelyek és fajok egész sorának kedvező védettségi helyzetét, valamint a természetesen előforduló összes tengeri faj, többek között a vonuló madárfajok pozitív populáció-nagyságát. E két irányelv alapján az EU part menti és tengeri területeinek nagy

---

25 A vízvédelmi politika területén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló, 2000. október 23-i 2000/60/EK európai parlamenti és tanács irányelv, HL L 327., 2000.12.22.

26 A C-105/09. és a C-295/10. számú ügyek.

27 A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv (HL L 206., 1992.7.22., 7. o.).

28 COM(2011) 244 végleges. Életbiztosításunk, természeti tőkénk: a biológiai sokféleséggel kapcsolatos, 2020-ig teljesítendő uniós stratégia.

része Natura 2000 területként lett vagy lesz kijelölve. A tengervédelmi irányelv elismeri, hogy a védett tengeri területek, többek között az élőhelyvédelmi és madárvédelmi irányelvek szerint kijelölt vagy kijelölésre kerülő Natura 2000 területek kialakítása fontos szerepet játszik a jó környezeti állapot elérésében, és előírja, hogy a tengervédelmi stratégiák intézkedési programjai fedjék le a védett tengeri területek hálózatait (13. cikk, (4) bekezdés). Ezenfelül a tengervédelmi irányelv 13. cikkének (4) bekezdése szerint a védett tengeri területek hálózatainak összefüggőnek és reprezentatívnak kell lenniük, továbbá megfelelően le kell fedniük az érintett ökoszisztémák sokszínűségét. Azzal, hogy az irányelv e hálózatokat kiterjeszti a regionális tengeri egyezmények nyomán létrehozott védett tengeri területekre, egyértelműen túllép a Natura 2000 területek dimenzióján. A 13. cikk (5) bekezdése biztosítja a védett tengeri területek kialakítása és a közös halászati politika lehetséges intézkedései közötti kapcsolatot. A tengervédelmi irányelv e tekintetben tehát egy olyan sajátos keretül szolgál, amely egyesíti a már meglévő intézkedéseket és új kezdeményezésekkel egészíti ki azokat.

A halászati és mezőgazdasági tevékenységek szabályozása kapcsán a közös halászati politika együttműködő megközelítést határoz meg az EU megosztott halászati gazdálkodását illetően. A közös halászati politika reformjára vonatkozó 2011-es javaslat[29] előírja, hogy a halállományok olyan szinten legyenek, amely lehetővé teszi a legnagyobb fenntartható hozam elérését, valamint hogy figyelembe legyenek véve a halászat környezeti hatásai. A javaslat kifejezetten megköveteli a tengervédelmi irányelv célkitűzéseinek integrációját. A tengervédelmi irányelv tehát kiegészíti a közös halászati politikát, kapcsolatot teremtve ezzel a halászati politikák és a környezetvédelem más alapvető területei között (úgymint a biológiai sokféleség megőrzése vagy az élőhelyek és az ott élő fajok védelme).

Számos uniós jogi eszköz foglalkozik a tengeri környezet szennyezettségének mértékéhez köthető különböző hatásokkal; ezek közé tartozik a nitrátokról szóló irányelv[30], az elsőbbségi anyagokról szóló irányelv[31] és a hulladékokról szóló keretirányelv[32]. A tengervédelmi irányelv ezen uniós jogszabályokat egészíti ki.

Szoros kapcsolat áll fenn a tengervédelmi irányelv és az EU polgári védelmi politikája között is, amely uniós szintű együttműködési keretrendszert hoz létre a bármely típusú katasztrófákra és a katasztrófakezelés összes szakaszára kiterjedő katasztrófavédelemre vonatkozóan, beleértve a katasztrófa-megelőzést, -elhárítást, -készültséget és -helyreállítást[33].

A tengervédelmi irányelv egyben az integrált tengerpolitika környezetvédelmi alappillére. Szerepe e tekintetben kiemelkedő a tengerpolitikából eredő különböző fejlesztéseket illetően, többek között a tengeri területrendezés, a tengeri ismeretek és a regionális stratégiák területén.

A tengeri irányelv tehát irányt mutat és hozzájárul az egyes uniós szintű kötelezettségek, kötelezettségvállalások és kezdeményezések teljesítéséhez, miközben biztosítja azok fenntarthatóságát és elősegíti az 1. cikk (4) bekezdésében foglalt, koherenciára vonatkozó célkitűzés teljesítését.

---

29 COM(2011) 425 végleges. A közös halászati politikáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslat.

30 A legutóbb az 1137/2008/EK rendelettel (HL L 311., 2008.11.21., 1–54. o.) módosított 91/676/EGK irányelv, HL L 375., 1991.12.31, 1–8. o.

31 A 2008/105/EK irányelv, HL L 348., 2008.12.24., 84–97. o.

32 A 2008/98/EK irányelv, HL L 312., 2008.11.22., 3–30. o.

33 A közösségi Polgári Védelmi Mechanizmus kialakításáról szóló 2007/779/EK, Euratom tanácsi határozat (átdolgozás).

6. A JÖVŐBE TEKINTVE: A TENGERVÉDELMI IRÁNYELV ÉS A RIO+20 EREDMÉNYEINEK VÉGREHAJTÁSA

A Rio+20 „A jövő, amit akarunk” záródokumentumában a tengervédelmi irányelv több koncepciója is tükröződik. Megtalálhatók benne az óceánok és tengeri ökoszisztémák védelmére, azok egészségének, termékenységének és ellenálló képességének helyreállítására, továbbá biológiai sokféleségük megőrzésére vonatkozó kötelezettségvállalások, amelyek lehetővé teszik megőrzésüket és fenntartható felhasználásukat a jelen és a jövő generációi számára. A dokumentum hangsúlyozza az ökoszisztémán alapuló megközelítés és az elővigyázatossági elv hatékony alkalmazásának szükségességét a tengeri környezetre hatást gyakorló tevékenységek irányítása során. A dokumentum néhány egyedi kötelezettségvállalást is tartalmaz például arra vonatkozóan, hogy a szennyezés elleni küzdelemben összehangolt stratégiákat kell követni, valamint hogy intézkedéseket kell tenni a tengerbe juttatott hulladék 2025-re történő nagyarányú csökkentésére és az invazív fajok visszaszorítására. A tengervédelmi irányelv egyike azoknak a főbb uniós politikáknak, amelyek a Rio+20 tengerekkel kapcsolatos kötelezettségvállalásainak teljesítését szolgálják.

A Rióban született nagy horderejű döntések egyike, hogy a lehető leghamarabb fel kell lépni a tengerek biológiai sokféleségének a nemzeti joghatóságon kívül eső területeken való megőrzése és fenntartható használata érdekében, aminek részeként határozatot kell hozni az UNCLOS keretében egy nemzetközi jogi eszköz létrehozásáról. E célkitűzés elérése során – a Rióban elfogadottak és a tengervédelmi irányelvben szorgalmazottak alapján – a riói ágazati intézkedésekkel egyetemben figyelembe kell venni a tengeri biológiai sokféleség fenntartásának szükségességét, különösen a halászat vonatkozásában. Többek között fokozott erőfeszítéseket kell tennünk, ha teljesíteni akarjuk a 2015-re kitűzött célt, miszerint az állományokat minél hamarabb a legnagyobb fenntartható hozamot biztosító szinten kell tartani vagy erre a szintre kell helyreállítani[34], valamint fokozni kell azokat a fellépéseket, melyek az ökoszisztémákra a fogás, a visszadobás és a halászat más elemei révén gyakorolt kedvezőtlen hatások kezelésére irányulnak. Erre példa a kártékony halászati gyakorlatok felszámolása.

A tengervédelmi irányelv emellett – a biológiai sokféleségről szóló egyezményhez hasonlóan – egyesíti a megőrzés és a fenntartható használat kérdését, és a zöld gazdasághoz vezető út sarokköve. A Rio+20 eredményei alapján az EU továbbra is támogatni fogja a „kék gazdaságot”, amely a zöld gazdaság elveit többek között a tengeri erőforrások megőrzésére és fenntartható kiaknázására is kiterjeszti.

7. KÖVETKEZTETÉS

A tengervédelmi irányelv egy olyan keretirányelv, amely a tengeri környezetre hatással bíró emberi tevékenységek integrált és adaptív megközelítését szorgalmazza. E természeténél fogva rugalmas politikai eszköz alkalmas az uniós vizek vonatkozásában a nemzetközi kötelezettségvállalások uniós politikává történő átdolgozására. Ez a rugalmasság – többek között a tengervédelmi stratégiák hatévente történő felülvizsgálata – lehetővé teszi, hogy a keretirányelv a későbbiekben is alkalmazkodni tudjon az új kötelezettségvállalásokhoz, így például a Rio+20 konferencia és az azt követő intézkedések eredményeihez.

[34] E célról először a fenntartható fejlődésről szóló, 2002. évi johannesburgi csúcstalálkozón született megállapodás.

Tekintettel a tengervédelmi irányelv földrajzi hatályára, mely nem foglalja magában a nyílt tengeri területeket, hatásköre nem terjed ki a tengeri környezettel kapcsolatos összes kötelezettségvállalásra. Sokszor az EU más jogalkotási eszközei megfelelőbbek a különleges ágazatok tekintetében tett nemzetközi kötelezettségvállalások teljesítéséhez. Kedvező tendencia, hogy ezen eszközök alkalmazása egyre inkább a tengervédelmi irányelv mechanizmusaival együttműködésben történik, amelyek hozzájárulnak az irányelv célkitűzéseihez.

A tengervédelmi irányelv végrehajtása most döntő szakaszba lép: sor kerül a kezdő értékelések elkészítésére, a jó környezeti állapot megállapítására és a környezetvédelmi célok tagállamok általi meghatározására, amelyek megfelelőségét és összhangját az Európai Bizottság fogja ellenőrizni. A jó környezeti állapot megállapításának módja és a tengervédelmi irányelv rendelkezéseinek nemzeti szintre történő, teljes mértékű átültetése annak függvénye, hogy az egyes tagállamok mennyire törekednek az irányelv által is tárgyalt különböző nemzetközi kötelezettségvállalás teljesítésére.

Ebből a szempontból a regionális tengeri egyezmények jelentősége továbbra is kiemelkedő lesz, és nagy szerepet kapnak majd a tengervédelmi irányelv végrehajtásával kapcsolatos első mérföldkövek felülvizsgálata során, és így biztosítani lehet majd a nemzeti elképzelések adott régión belüli nagyobb fokú összehangoltságát.