EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 16.11.2012
COM(2012) 662 final

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

Merestrateegia raamdirektiivi (2008/56/EÜ) panus selliste olemasolevate kohustuste täitmisse ja algatuste rakendamisse, mis liikmesriikidel või liidul on liidu või rahvusvahelisel tasandil mereala keskkonnakaitse suhtes

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

Merestrateegia raamdirektiivi (2008/56/EÜ) panus selliste olemasolevate kohustuste täitmisse ja algatuste rakendamisse, mis liikmesriikidel või liidul on liidu või rahvusvahelisel tasandil mereala keskkonnakaitse suhtes

1. SISSEJUHATUS

Merestrateegia raamdirektiivi (edaspidi „merestrateegia direktiiv")[1] eesmärk on saavutada ELi mereala (direktiivis: mereakvatoorium) hea keskkonnaseisund 2020. aastaks ning kaitsta loodusvarasid, millest sõltub merega seotud majanduslik ja sotsiaalne tegevus. Keskkonnaseisundit hinnatakse 11 kvalitatiivse tunnuse[2] põhjal, milles võetakse arvesse keskkonnaseisundit ning mereökosüsteemidele avalduvat survet ja mõju. Hea seisundi saavutamiseks peab iga liikmesriik töötama välja ja rakendama merealastrateegia, mis hõlmaks merekeskkonnale avalduvat mis tahes mõju ja survet. Merestrateegia direktiivi keskne teema on ka piiriülese koostöö tõhustamine merepiirkondades ja allpiirkondades.

Käesoleva aruande eesmärk on järgida merestrateegia direktiivi artikli 20 lõikes 2 kehtestatud nõudeid: hinnata direktiivi panust selliste olemasolevate kohustuste täitmisse ja algatuste rakendamisse, mis liikmesriikidel või liidul on mereala keskkonnakaitse suhtes. Tunnistades, et mõned neist kohustustest tulenevad rahvusvahelistest lepingutest, kasutatakse käesolevas aruandes kõnealuste eri aspektide kohta mõistet „kohustused".

Merestrateegia direktiiviga rakendatakse liidu õiguskorra raames mitmeid rahvusvahelisi ja ELi kohustusi seoses merekeskkonna kaitsega. Samuti on direktiivil tähtis osa ELi ja selle liikmesriikide meetmete ühtsuse suurendamisel rahvusvaheliste kokkulepete raames.

Kõnealuste kohustuste täielikku ulatust on põhjalikumalt analüüsitud uuringus, milles käsitletakse merestrateegia direktiivi panust olemasolevate rahvusvaheliste kohustuste rakendamisse[3]. Käesolevas aruandes keskendutakse eelkõige sellele, kuidas merestrateegia direktiiviga on edendatud rahvusvahelisel tasandil kehtestatud põhimõtteid, mõnede peamiste rahvusvaheliste kohustuste täitmist (sh piirkondlikud merekonventsioonid) ja tähtsamaid ELi meetmeid.

---

1 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/56/EÜ, 17. juuni 2008, millega kehtestatakse ühenduse merekeskkonnapoliitika-alane tegevusraamistik (merestrateegia raamdirektiiv), ELT L 164, 25.6.2008.

2 11 tunnust on: 1. Bioloogiline mitmekesisus on säilitatud. 2. Võõrliigid jäävad tasemele, millel ei ole negatiivset mõju ökosüsteemile. 3. Kaubanduslikel eesmärkidel kasutatavate kalade populatsioonid on heas seisukorras. 4. Toiduvõrkude elemendid tagavad pikaajalise liikide rohkuse ja nende täieliku paljunemissuutlikkuse. 5. Eutrofeerumine on minimeeritud. 6. Merepõhja terviklikkus kindlustab ökosüsteemide funktsioneerimise. 7. Merevee hüdrograafiliste tingimuste püsival muutusel ei ole negatiivset mõju mere ökosüsteemidele. 8. Saasteainete kontsentratsioon ei avalda mingit mõju. 9. Saasteained mereandides on ohutul tasemel. 10. Merepraht ei põhjusta kahju 11. Energia keskkonda juhtimine, sealhulgas veealune müra, ei kahjusta merekeskkonda.

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

2. KESKKONNA- JA MEREPOLIITIKA ÜLDISED PÕHIMÕTTED

Merestrateegia direktiivis kajastuvad mõned rahvusvahelisel tasandil, nt Rio deklaratsioonis[4] kokkulepitud keskkonnaalased põhimõtted, kui need on asjakohased. Neid on taaskinnitatud Rio+20 lõppdokumendis „Soovitud tulevikuvisioon”.[5]

2.1. Ökosüsteemil põhineva lähenemisviisi keskne koht merestrateegia direktiivis

Merestrateegia direktiivile iseloomulikuks tunnuseks on ökosüsteemil põhinev lähenemisviis merekeskkonna majandamiseks. Rahvusvahelisel tasandil ei ole selle lähenemisviisi jaoks ühtset kokkulepitud määratlust, kuid selle eesmärk on tagada, et inimtegevuse mõju keskkonnale hoitakse sellisel tasemel, mis ei sea ohtu mereökosüsteemide võimet reageerida inimtegevusest tingitud muutustele.

Näiteks sisaldavad ÜRO bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni konverentsiosaliste tehtud otsused (COP otsused V/6 ja VII/5) ning ka Johannesburgi rakenduskava (JPoI) selgeid ja Rio+20 konverentsil taaskinnitatud nõudeid võtta vastu ökosüsteemil põhinev lähenemisviis või järgida seda merekeskkonda mõjutava inimtegevuse juhtimisel.

Merestrateegia direktiivis on sõnaselgelt osutatud põhimõttele, et merekeskkonna majandamiseks kasutataks juhtpõhimõttena ökosüsteemil põhinevat lähenemisviisi (põhjendused 8 ja 44), ning selles nõutakse ka kõnealuse lähenemisviisi kohaldamist merestrateegiates (artiklid 1 ja 3). Seega on ökosüsteemil põhinev lähenemisviis merestrateegia direktiivi alusel õiguslikult siduv põhimõte merekeskkonna majandamisel.

2.2. Keskkonnaprobleemide arvessevõtmine muudes meetmetes ning mereala ühtne sektoriülene majandamine

Rahvusvahelistes õigusaktides on sageli rõhutatud vajadust integreerida keskkonnakaitse eesmärgid sotsiaalmajandusliku tegevuse ja muude poliitikatega, samuti vajadust majandada merekeskkonda ja rannikualasid integreeritult. Neid nõudeid, mis sisalduvad eelkõige Agenda 21[6] kohustustes ning bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni otsustes, on kinnitatud Rio+20 lõppdokumendis. Tegemist on Euroopa Liidu toimimise lepingus[7] rõhutatud ELi keskkonnapoliitika olulise põhimõttega. Merestrateegia direktiivis on selline lähenemisviis seatud kindlalt üheks eesmärgiks (artikli 1 lõige 4).

Rahvusvahelisel tasandil on edendatud konkreetseid vahendeid mereala ühtseks sektoriüleseks majandamiseks. Rannikualade majandamiseks on välja töötatud rannikualade integreeritud majandamise lähenemisviis. Rannikualade integreeritud majandamist käsitleva lähenemisviisi vastuvõtmise ja rakendamise nõue on sõnaselgelt lisatud dokumenti Agenda 21 ning Barcelona konventsiooni protokolli rannikualade integreeritud majandamise kohta. Teine täiendav vahend on mereala ruumilise planeerimise protsess, millega püütakse reguleerida konkureerivaid kasutusviise merel ja tagada samal ajal keskkonnakaitse.. See on hiljuti rahvusvahelisel tasandil välja töötatud ja edendatud vahend (lisatud bioloogilise

---

4 1992. aastal Rio de Janeiros toimunud ÜRO keskkonna- ja arengukonverentsil (UNCED) vastuvõetud Rio keskkonna- ja arengudeklaratsioonis kuulutati välja 27 põhimõtet keskkonnamõjude sotsiaalmajandusliku arengut käsitlevate tulevaste otsuste ja meetmete juhtimiseks.

5 A/CONF.216/L.1.

6 Agenda 21 on 1992. aastal ÜRO keskkonna- ja arengukonverentsil kokkulepitud mittesiduv säästva arengu üleilmne tegevuskava http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/.

7 Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 11.

mitmekesisuse konventsiooni COP otsusesse X/29) ning selle arendamisega tegeletakse praegu ELi integreeritud merenduspoliitika raames.

Kuna merestrateegia direktiiviga ei reguleerita niivõrd mereala konkreetseid kasutusviise, vaid pigem üldist kogumõju, aitab see kaasa merede integreeritud majandamise rakendamisele. Direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid oma meetmeprogrammi (VI lisa) lisama ruumilise ja ajalise leviku kontrollimeetmed, näiteks rannikualade integreeritud majandamine ja mereala ruumiline planeerimine.

2.3. Ettevaatuspõhimõte ja saastaja-maksab-põhimõte merekeskkonnas

Ettevaatuspõhimõte ja saastaja-maksab-põhimõte on kaks keskkonnakaitsepoliitika peamist põhimõtet, mis tulenevad Euroopa Liidu toimimise lepingust[8]. Mõlemad põhimõtted sisalduvad mitmes keskkonnaküsimusi käsitlevas rahvusvahelises õigusaktis ning neile on ka eraldi viidatud seoses merekeskkonna kaitsmisega pärast Agenda 21 (peatükk 17.22) ja bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni (COP otsused IV/5 ja VIII/24) vastuvõtmist.

Kooskõlas kõnealuste sätetega on mõlemad põhimõtted lisatud direktiivi rakendamise juhtpõhimõtetena merestrateegia direktiivi põhjendustesse 27 ja 44. Eelkõige on need aluseks meetmeprogrammidele, mille liikmesriigid peavad välja töötama, et tagada oma mereala hea keskkonnaseisundi saavutamine.

2.4. Teadmuspõhine kohandatud juhtimine ning üldsuse teavitamine ja osalus

Paljude rahvusvaheliste kohustuste[9] puhul on peamise põhimõttena arvesse võetud ka vajadust teadmuspõhise kohandatud juhtimise järele. Merekeskkonna kaitsmisel on selline vajadus erilise tähtsusega, sest selles valdkonnas on veel palju ebakindlust.

Esialgset hindamist (artikkel 8) ja seireprogramme (artikkel 11) käsitlevate nõuete kaudu annab merestrateegia direktiiv oma panuse merekeskkonna seisundi ülemaailmsesse hindamisse. Lisaks on direktiiviga tagatud, et selliselt loodud teadmusbaas on aluseks edasistele juhtimismeetmetele, kuna direktiivi kohaselt peavad keskkonnaalased sihid (artikkel 10) ja meetmeprogrammid (artikkel 13) põhinema esialgsel hindamisel. Selle tulemuseks on kohandatud juhtimine, nagu on sätestatud merestrateegia direktiivis (artikli 3 punkt 5), millega on ette nähtud merestrateegia ajakohastamine iga kuue aasta järel.

Kõnealune lähenemisviis on täielikult kooskõlas kohustusega töötada merekeskkonna seisundi üleilmseks hindamiseks ja sellekohaseks aruandluseks välja ÜRO tavamenetlus, mis toetab sellist teadmuspõhist kohandatud juhtimist.

Teabe kättesaadavus, avalik arutelu ja üldsuse teavitamine on samuti põhimõtted, mida edendatakse rahvusvaheliste keskkonnaalaste kohustustega. Konkreetne rahvusvaheline kokkulepe, millega rakendatakse kõnealust Rio põhimõtet, on Århusi konventsioon[10]. Merestrateegia direktiiv sisaldab konkreetseid ja sõnaselgeid nõudeid (artikkel 19 ja VI lisa punkt 8), mis aitavad kaasa selliste kohustuste täitmisele.

---

8 Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 191.

9 Kohandatud juhtimist edendatakse ka Agenda 21, bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni ja ÜRO tavamenetluse raames ning enamik piirkondlikke merekonventsioone on lisanud kõnealuse lähenemisviisi oma õigusaktidesse.

10 ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon, mis võeti vastu 1998. aastal.

3. PEAMISED RAHVUSVAHELISED LEPINGUD JA MITMEPOOLSED KESKKONNALEPINGUD

Lisaks eespool nimetatud üldistele keskkonnapõhimõtetele on merestrateegia direktiiviga võetud mereala käsitlevasse ELi õiguskorda üle palju konkreetseid kohustusi, mis tulenevad mitmepoolsetest keskkonnalepingutest ning muudest rahvusvahelistest kokkulepetest.

3.1. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni mereõiguse konventsioon ja Rahvusvaheline Mereorganisatsioon

Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni mereõiguse konventsioonis (UNCLOS) on sätestatud riikide vastutusalad ja õigused seoses merede ja ookeanidega ning see sisaldab mitmeid kohustusi seoses merekeskkonna kaitse ja säilitamisega. Need hõlmavad näiteks sätteid merekeskkonnaseisundi seire ja hindamise ning merereostuse ennetamise kohta ning nõudeid üleilmseks ja piirkondlikuks koostööks. Merestrateegia direktiivis tunnustatakse ja võetakse täielikult arvesse UNCLOSi[11] raames võetud kohustusi. Lisaks rakendatakse direktiiviga selle geograafilise kohaldamisala piires UNCLOSi nõuet, mille kohaselt peavad riigid jälgima ning mõõtma merekeskkonna reostusega seotud riske ja mõju[12]. Sellega rakendatakse ka mitmeid muid kohustusi, mille kohaselt peavad riigid võtma meetmeid maismaalt lähtuva merereostuse vältimiseks, vähendamiseks ja kontrollimiseks, merepõhja ja selle aluspinnase reostuse ning võõrliikide sissetoomise vältimiseks. Samuti rakendatakse merestrateegia direktiivis UNCLOSi sätteid seoses säästva kalanduse ja vesiviljeluse, innovatsiooni ja teadusuuringutesse tehtavate investeeringutega. Viimase olulise aspektina lihtsustatakse sellega riikide UNCLOSi raames võetud kohustust teha koostööd merekeskkonna kaitsmisel, eelkõige piirkondliku koostöö kaudu[13].

Mõned UNCLOSi sätted, eelkõige need, milles käsitletakse reostuse piiramist tekkekohas ja keskkonnamõju hindamise koostamist, on esitatud merestrateegia direktiivi raamistikust väljapoole jäävates õigusaktides, nt IPPC-direktiiv[14] ning keskkonnamõju hindamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiiv[15].

Suures osas võib sama öelda IMO eeskirjade, nt MARPOLi kohta,[16] mida on muudetud selle 1987. aasta protokolliga, või OPRC konventsiooni ja selle OPRC-HNS protokollis[17] sisalduvate eeskirjade kohta; sama kehtib ka (väljaspool IMO) naftast ja muudest kahjulikest ainetest tuleneva Põhjamere saaste vastu võitlemist käsitleva koostöölepingu sätete kohta[18]. Lisaks merestrateegia direktiivile on mitmeid ELi õigusakte, nt direktiiv sadamariigi kontrolli kohta[19] ning direktiiv laevaheitmete ja lastijäätmete vastuvõtmise seadmete kohta ELi sadamates[20] või nõukogu otsus (millega kehtestatakse ühenduse kodanikukaitse

---

11 Vt merestrateegia direktiivi põhjendus 17.

12 Vt merestrateegia direktiiv artikkel 11 ja V lisa.

13 Vt merestrateegia direktiivi artikkel 6.

14 Saastuse kompleksne vältimine ja kontrolli direktiiv 2008/1/EÜ, ELT L 24, 29.1.2008, lk 8–29.

15 Direktiivid 2011/92/EÜ ja 2001/42/EÜ.

16 Rahvusvaheline konventsioon laevade põhjustatud merereostuse vältimise kohta (MARPOL).

17 Naftareostuseks valmisoleku, reostustõrje ja koostöö rahvusvaheline konventsioon ning ohtlike ja kahjulike ainete poolt põhjustatud reostuseks valmisoleku, reostustõrje ja koostöö protokoll.

18 Naftast ja muudest kahjulikest ainetest tuleneva Põhjamere saaste vastu võitlemist käsitlev koostööleping.

19 Direktiiv 2009/16/EÜ, ELT L 131, 28.5.2009, lk 57–100.

20 Direktiiv 2000/59/EÜ, ELT L 332, 28.12.2000, lk 81–90, viimati muudetud määrusega (EÜ) nr 1137/2008.

mehhanism),[21] millega on ette nähtud praktilised lahendused ja mehhanismid merestrateegia direktiivi eesmärkide saavutamiseks.

3.2. Merestrateegia direktiivi otsustav panus merekeskkonna bioloogilise mitmekesisusega seotud rahvusvaheliste kohustuste täitmiseks

Merestrateegia direktiiv on esimene ELi õigusakt, mis on sõnaselgelt seotud merekeskkonna bioloogilise mitmekesisuse kaitsega tervikuna. Selles sisaldub ookeanide ja merede hea keskkonnaseisundi saavutamise nurgakivina regulatiivne eesmärk säilitada bioloogiline mitmekesisus 2020. aastaks. Koos elupaikade ja linnudirektiiviga[22] on merestrateegia direktiivis sätestatud tugev poliitika- ja õigusraamistik merekeskkonna bioloogilise mitmekesisuse kaitsega seotud rahvusvaheliste kohustuste täitmiseks, näiteks bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni (merestrateegia direktiivi põhjendus 18) või ohustatud liikidega rahvusvahelise kauplemise konventsiooni raames võetud kohustused.

Lisaks bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni ökosüsteemipõhise lähenemisviisi ja kohandatud juhtimise põhimõtte rakendamisele käsitletakse merestrateegia direktiivis ka veel mõnesid bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni raames kehtestatud konkreetseid nõudeid, nt merekaitsealade loomine, mille liikmesriigid peavad lisama oma merestrateegiatesse osana merekeskkonna kaitsmise üldisest lähenemisviisist. Lisaks koondatakse direktiivis sellised mitmesuguste muude ELi või rahvusvaheliste kohustuste alusel loodud merekaitsealad üheks raamistikuks, et moodustuks merekaitsealade sidus ja representatiivne võrgustik (vt allpool punkt 5).

3.3. Seos rahvusvaheliste kliimakohustustega

Merestrateegia direktiivis käsitletakse kliimamuutuste mõju ookeanidele ning direktiiv aitab sellisena kaudselt kaasa ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni ning muude selle valdkonna õigusaktide rakendamisele.

Merestrateegia direktiiviga suurendatakse teadmisi selle kohta, kuidas kliima mõjutab merekeskkonda. Direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid oma esialgsetes hinnangutes arvesse võtma erinevaid kliimaga seotud tegureid nagu merevee temperatuuri muutused, jääkate ning ookeanide hapestumine.

Merestrateegia direktiivi kohastes liikmesriikide merestrateegiates võib käsitleda ka kliimamuutustega kohanemist. Kuna surve ja mõju võivad inimtegevuse erinevate mustrite muutumise ja kliimamuutuste mõju tõttu varieeruda, tuleb hea keskkonnaseisundi kriteeriume võib-olla aja jooksul kohandada[23].

Lisaks sellele on heas seisundis ookeanidel tähtis osa süsiniku neeldumisel. Mereala võib kasutada taastuvenergia tootmiseks ning süsinikdioksiidi kogumiseks ja säilitamiseks. See on inimtegevus, mille tagajärjel tekkinud survet ja mõju tuleks juhtida direktiivi raames.

---

21 Nõukogu otsus 2007/779/EC, Euratom (uuesti sõnastatud).

22 Direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta ning linnudirektiiv, kodifitseeritud 2009/147/EÜ, ELT L 20, 26.1.2010, lk 7–25.

23 Põhjendus 34.

4. PIIRKONDLIKE MEREKONVENTSIOONIDE TÄHTSUS

Merestrateegia direktiiviga on hõlmatud neli piirkondlikku merekonventsiooni: Kirde-Atlandi merekeskkonna kaitse konventsioon (OSPAR), Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse konventsioon, Vahemere merekeskkonna ja rannikuala kaitse konventsioon (Barcelona konventsioon) ja Musta mere reostuse eest kaitsmise konventsioon (Bukaresti konventsioon)[24]. Nende vahel on mõned märkimisväärsed erinevused, eelkõige kui on tegemist ELi-väliste riikide ülekaaluga (nt Läänemere puhul on 10 osalise seas 9 ELi liikmesriiki, kuid Vahemere puhul on neid 22 osalise seas vaid 7).

Piirkondlike merekonventsioonide eesmärk on tõhustada merepiirkondade piirkondlikku juhtimist ning tugevdada merekeskkonna kaitset. Merestrateegia direktiivis on arvukalt sätteid, mille eesmärk on tagada, et direktiivi rakendamine mitte üksnes ei aita kaasa ELi merepiirkondasid või allpiirkondasid hõlmavate konventsioonide rakendamisele vaid ka tugineks konventsiooni kohastele meetmetele.

Artikli 6 lõikega 1 on koordineerimise saavutamiseks selgelt nõutud, et liikmesriigid kasutavad olemasolevaid piirkondlikke institutsioonilisi koostööstruktuure, sealhulgas piirkondlike merekonventsioonide alusel loodud struktuure. Mitmes kõnealuses konventsioonis on lepitud kokku merestrateegia direktiivi piirkondliku rakendamise lihtsustamises. Artikli 6 lõikega 2 on nõutud, et liikmesriigid teevad kõik võimaliku, et asjakohaseid rahvusvahelisi foorumeid, sealhulgas piirkondlike merekonventsioonide mehhanisme kasutades, koordineerida merestrateegiate loomisel ja rakendamisel oma meetmeid kolmandate riikidega. Vajaduse korral laiendatakse koordineerimist ja koostööd kõikidele liikmesriikidele, sealhulgas sisemaariikidele.

Merestrateegia direktiiviga tagatakse, et kõigis merestrateegiate loomise etappides võetaks arvesse piirkondlikke merekonventsioone ja muid rahvusvahelisi lepinguid, et kasutatud metoodika oleks ühesugune kõigis merepiirkondades või allpiirkondades ning arvestataks piiriüleseid mõjusid.

Lisaks sellele aitab merestrateegia direktiiv ELil ja liikmesriikidel täita tähtsaid kohustusi, mida nad on võtnud kõnealuste piirkondlike merekonventsioonide raames.

See hõlmab näiteks kohustust võtta kõik võimalikud meetmed, et vältida ja kõrvaldada merest ja maismaalt lähtuv reostus, sealhulgas punktreostusallika mõju merekeskkonnale. Piirkondlikud merekonventsioonid sisaldavad ka konkreetseid kohustusi võtta vastu ja järgida ökosüsteemil põhinevat lähenemisviisi merealade majandamisel ning mereressursside säilitamisel, sealhulgas kohustusi võtta meetmeid ökosüsteemide ja bioloogilise mitmekesisuse kaitsmiseks ja säilitamiseks, nt invasiivsete võõrliikide sissetoomist reguleerivad nõuded. Merestrateegia direktiiv sisaldab kõiki neid elemente kui olulisi aspekte hea keskkonnaseisundi saavutamiseks.

Piirkondlikud merekonventsioonid sisaldavad ka sätteid, millega reguleeritakse merekeskkonnaseisundit käsitleva teabe kättesaadavust ning pannakse riikidele seire- ja uurimisprogrammide koostamise ja nendega seotud aruannete esitamise kohustus. Neid sätteid on arvesse võetud merestrateegia direktiivis (vt punkt 2.4).

[24] Vt merestrateegia direktiivi põhjendus 19.

5. MERESTRATEEGIA DIREKTIIV JA MUUD ASJAKOHASED ELI MEETMED

Paljud ELi meetmed mõjutavad merekeskkonda, eelkõige kalanduse, transpordi, tööstuse, põllumajanduse, piirkondliku arengu, teadusuuringute, energeetika ja välissuhete valdkonna meetmed ning keskkonnapoliitika olulised elemendid nagu veepoliitika. Kuid need meetmed ei ole mõeldud konkreetselt merekeskkonna kooskõlastatud viisil kaitsmiseks. Seepärast käsitletakse merekeskkonda mõjutavat inimtegevust sektorite kaupa.

Merestrateegia direktiiviga püütakse selle põhieesmärgi saavutamiseks tagada mitmesuguste muude ELi õigusaktide kohaselt võetud meetmete sidusus, järjepidevus ja integreeritus. Seepärast on vaja, merestrateegia direktiivi panuse hindamisel rahvusvahelistesse kohustustesse võtta arvesse muude ELi õigusaktidega ühenduse tasandil võetud kohustusi ja meetmeid, nagu on sätestatud artiklis 20.

Merestrateegia direktiiviga on tihedalt seotud veepoliitika raamdirektiiv[25]. Selles püstitatud eesmärk saavutada 2015. aastaks ELi põhja- ja pinnavee, sealhulgas rannikuvete hea kvaliteet täiendab merestrateegia direktiivi eesmärki saavutada hea keskkonnaseisund. Veepoliitika raamdirektiivi kohaselt võetud meetmetega vähendatakse merereostust ja maismaal asuvatest allikatest pärit toitainete vette sattumist ning kaitsevad ökosüsteeme ranniku- ja üleminekuvetes, mis on olulised kudemiskohad paljudele kalaliikidele.

Direktiivi 2011/92/EL kohaselt tuleb läbi viia ELis maismaal ja merel elluviidavate projektide ja tegevuste keskkonnamõju hindamine.. Sarnased kohustused kehtivad direktiivi 2001/42/EÜ (keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiiv) kohaste kavade ja programmide koostamisel. Merestrateegia direktiiviga merekeskkonda mõjutavate kavade ja programmide keskkonnamõju strateegilist hindamist otseselt ei nõuta. Keskkonnamõju strateegilist hindamist siiski kohaldatakse lähtuvalt üksikjuhtumitest, nagu on kinnitanud Euroopa Kohus,[26] kui tingimused selleks on täidetud; eelkõige peab asjaomases kavas olema kehtestatud raamistik projektide edasiseks arendamiseks. Sõltuvalt merestrateegia sisust võib nende suhtes kohaldada keskkonnamõju strateegilist hindamist. Tõenäoliselt peavad ka meetmeprogrammid läbima keskkonnamõju strateegilise hindamise, sest merestrateegia direktiivi VI lisaga on ette nähtud, et neis võib kehtestada raamistiku tulevaste projektide ja tegevuste jaoks.

Lisaks on elupaikade direktiiviga[27] (artikkel 6) nõutud asjakohane hindamine, mis tuleb teha mis tahes kava või projekti puhul, mis tõenäoliselt avaldab direktiiviga kehtestatud erikaitsealadele ja linnudirektiiviga kehtestatud kaitsealadele olulist mõju. Kuna kõnealused erikaitsealad aitavad kaasa merestrateegia direktiiviga loodud merekaitsealade säilitamisele, on merestrateegiate ja meetmeprogrammide puhul tavaliselt vaja teha elupaikade direktiivi artikli 6 kohane hindamine. Neid hindamisi võib keskkonnamõju strateegilise hindamise menetluses arvesse võtta.

ELil on mitmeid bioloogilise mitmekesisuse kaitsega seotud kõrgetasemelisi poliitilisi kohustusi. Peamine eesmärk on peatada 2020. aastaks ELis bioloogilise mitmekesisuse vähenemine ja ökosüsteemi teenuste kahjustumine ning need võimaluste piires taastada. Kõnealused poliitilised eesmärgid on lisatud 2020. aasta ELi bioloogilise mitmekesisuse

[25] Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/60/EÜ, 23. oktoober 2000, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik. ELT L 327, 22.12.2000.

[26] Vt kohtuasjad C-105/09 ja C-295/10.

[27] Nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ, 21. mai 1992, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT L 206, 22.7.1992, lk 7).

strateegiasse[28] ning neid on lähemalt selgitatud merestrateegia direktiivi erieesmärkides ja eesmärkide saavutamisega seotud meetmetes ning muudes ELi õigusaktides, milles käsitletakse ohustatud liikide kaitset ja kalavarude säästvat kasutamist.

Elupaikade ja linnudirektiivi kohaselt peavad liikmesriigid tagama mereelupaikade ja -liikide soodsa kaitsestaatuse ning kõigi looduses esinevate mereliikide, sealhulgas rändlinnuliikide positiivse populatsiooniseisundi. Kõnealuste direktiivide kohaselt on suur osa ELi ranniku- ja merealadest juba arvatud või arvatakse peagi Natura 2000 alade hulka. Merestrateegia direktiivis tõdetakse, et merekaitsealade loomine, sealhulgas elupaikade ja linnudirektiivi kohaselt Natura 2000 aladena määratletud või määratletavad alad annavad suure panuse hea keskkonnaseisundi saavutamisse Seepärast on direktiiviga nõutud, et merekaitsealade võrgustik lisataks merestrateegiate meetmeprogrammidesse (artikli 13 lõige 4). Lisaks on merestrateegia direktiivi artikli 13 lõikega 4 nõutud, et merekaitsealade võrgustik oleks sidus ja representatiivne ning hõlmaks piisavalt Natura 2000 aladest väljapoole jäävaid alasid ja laieneks piirkondlike merekonventsioonide alusel loodud merekaitsealade võrgustikele. Peale selle on artikli 13 lõikega 5 tagatud, et merekaitsealade loomise ja ühise kalanduspoliitika raames võetud võimalike meetmete vahel on otsene seos. Seega toimib merestrateegia direktiiv sel juhul eelkõige raamistikuna, millesse võib kaasata olemasolevaid meetmeid ning mida võib täiendada uute algatustega.

Kalapüügi ja vesiviljeluse reguleerimiseks on ühises kalanduspoliitikas sätestatud koostööpõhine lähenemisviis ELi ühiste kalavarude majandamiseks. Ühise kalanduspoliitika 2011. aastal kavandatud reformi[29] kohaselt peavad kalavarud olema suuremad kui maksimaalse jätkusuutliku saagikuse tase ning püügitegevuse keskkonnamõju tuleb arvesse võtta. Sellega on sõnaselgelt nõutud merestrateegia direktiivi eesmärkide arvessevõtmist kalanduspoliitikas. Seega täiendab merestrateegia direktiiv ühist kalanduspoliitikat ning loob seose kalanduspoliitika ja muude oluliste keskkonnakaitse aspektide vahel (nt bioloogilise mitmekesisuse kaitse, elupaikade ja nendega seotud liikide kaitse).

Merekeskkonna reostust käsitletakse ka mitmes muus ELi õigusaktis nagu nitraadidirektiiv,[30] prioriteetsete ainete direktiiv[31] ja jäätmete raamdirektiiv[32]. Merestrateegia direktiiv täiendab neid konkreetseid ELi õigusakte.

Samuti on omavahel tihedalt seotud merestrateegia direktiiv ja ELi kodanikukaitsepoliitika, millega kehtestatakse ELi tasandil koostööraamistik kõigile katastroofiliikidele reageerimiseks kogu katastroofide ohjamise tsüklis, sealhulgas ennetamine, valmisolek, reageerimine ja tagajärgede likvideerimine[33].

Merestrateegia direktiiv on ka integreeritud merenduspoliitika keskkonnaalane tugisammas. Selle ülesanne tuleb esile mitmes integreeritud merenduspoliitika valdkonnas, sealhulgas merealane ruumiline planeerimine, merealased teadmised ja piirkondlikud strateegiad.

---

28 KOM(2011) 244 (lõplik). Meie elukindlustus, meie looduskapital: ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia aastani 2020.

29 KOM(2011) 425 (lõplik). Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus ühise kalanduspoliitika kohta.

30 Direktiiv 91/676/EMÜ, EÜT L 375, 31.12.1991, lk 1–8, viimati muudetud määrusega (EÜ) nr 1137/2008 (ELT L 311, 21.11.2008, lk 1–54).

31 Direktiiv 2008/105/EÜ, ELT L 348, 24.12.2008, lk 84–97.

32 Direktiiv 2008/98/EC, ELT L 312, 22.11.2008, lk 3–30.

33 Nõukogu otsus 2007/779/EÜ, Euratom (uuesti sõnastatud), millega kehtestatakse ühenduse kodanikukaitse mehhanism.

Merestrateegia direktiiv suunab ja toetab mitmesuguste kohustuste ja algatuste rakendamist ELi tasandil, tagab nende jätkusuutlikkuse ja aitab saavutada suuremat ühtsust, nagu on sätestatud artikli 1 lõikes 4.

6. TULEVIKKU VAADATES: MERESTRATEEGIA DIREKTIIV JA RIO+20 TULEMUSTE RAKENDAMINE

Rio+20 konverentsi lõppdokumendis „Soovitud tulevikuvisioon" kajastuvad mitmed merestrateegia direktiivis sisalduvad mõisted. Selles on esitatud kohustus kaitsta ookeanide ja mereökosüsteemide elujõulisust, tootlikkust ja vastupanuvõimet ja need taastada ning säilitada merekeskkonna bioloogiline mitmekesisus, luues eeldused merede kaitsmiseks ja säästvaks kasutamiseks praegu ja tulevikus. Selles on rõhutatud vajadust kohaldada tõhusalt ökosüsteemipõhist lähenemisviisi ja ettevaatuspõhimõtet merekeskkonda mõjutava tegevuse juhtimisel. Dokument sisaldab ka konkreetseid kohustusi, sealhulgas vajadust kohaldada kooskõlastatud strateegiat reostuse tõrjumiseks ning võtta meetmeid mereprahi oluliseks vähendamiseks 2025. aastaks või invasiivsete võõrliikide tõrjeks. Merestrateegia direktiivist saab üks peamistest ELi meetmetest Rio+20 konverentsil võetud merekeskkonnaga seotud kohustuste rakendamiseks ELis.

Väga tähtis Rio konverentsil vastu võetud otsus oli käsitleda võimalikult kiiresti merekeskkonna bioloogilise mitmekesisuse säilitamise ja säästva kasutamise küsimust väljaspool riiklikku jurisdiktsiooni olevatel aladel. Selleks on kavas vastu võtta otsus UNCLOSi alla kuuluva rahvusvahelise vahendi väljatöötamise kohta. Kõnealuse eesmärgi saavutamiseks tuleks võtta arvesse Rio konverentsil kokkulepitud ja merestrateegia direktiivis sätestatud vajadust säilitada merekeskkonna bioloogiline mitmekesisus ning Rio konverentsil kokkulepitud sektoripõhiseid meetmeid, eelkõige seoses kalandusega. Need hõlmavad vajadust suurendada jõupingutusi, et saavutada 2015. aasta eesmärk taastada kalavarud võimalikult kiiresti ja säilitada need maksimaalse jätkusuutliku saagikuse tasemel[34] ning tõhustada meetmeid kaaspüügist, tagasiheitest ja ökosüsteemidele muust kalandustegevusest tuleneva kahjuliku mõju vähendamiseks, muu hulgas kahjulike tagajärgedega püügitavade likvideerimine.

Lisaks sellele on merestrateegia direktiivis sarnaselt bioloogilise mitmekesisuse konventsioonile ühendatud kaitse ja säästev kasutamine, mis on hädavajalik keskkonnasäästliku majanduse saavutamiseks. Rio+20 konverentsi lõppdokumendi põhjal toetab EL jätkuvalt meremajandust, mille puhul on keskkonnasäästliku majanduse põhimõtteid laiendatud muu hulgas mereressursside kaitsele ja säästvale kasutamisele.

7. KOKKUVÕTE

Merestrateegia direktiiv on raamdirektiiv, millega edendatakse integreeritud ja kohandatud lähenemisviisi merekeskkonda mõjutava inimtegevuse juhtimiseks. Oma olemuselt on see paindlik poliitikavahend, millega ELi meetmete kaudu rakendatakse rahvusvahelisi kohustusi ELi merealadel. Selline paindlikkus ja merestrateegiate korrapärane ajakohastamine iga kuue aasta järel võimaldab direktiivi tulevikus kohandada uute kohustustega, mis tulenevad näiteks Rio+20 konverentsist ja selle järelemeetmetest.

[34] Selline eesmärk lepiti esimest korda kokku 2002. aastal Johannesburgis toimunud ülemaailmsel säästva arengu tippkohtumisel.

Võttes arvesse merestrateegia direktiivi geograafilist kohaldamisala, mis ei laiene avamerele, ei kuulu selle reguleerimisalasse kõik merekeskkonnaga seotud rahvusvahelised kohustused. Mitmel muul juhul on erinevad ELi õigusaktid paremini kohandatud rahvusvaheliste kohustuste rakendamiseks konkreetsetes sektorites. Positiivne on see, et sünergia nende sätete ja merestrateegia direktiivi mehhanismide vahel suureneb, mis aitab saavutada direktiivi eesmärke.

Võttes arvesse esialgse hindamise koostamist, hea keskkonnaseisundi määratlemist ning liikmesriikide määratavaid keskkonnaeesmärke, mida Euroopa Komisjon analüüsib seoses nende asjakohasuse ja sidususega, on merestrateegia direktiivi rakendamine jõudmas otsustavasse etappi. See millises ulatuses rakendatakse liikmesriikides merestrateegia direktiivis käsitletud arvukaid rahvusvahelisi kohustusi, sõltub suuresti sellest, millisena määratletakse hea keskkonnaseisund ning mil määral rakendatakse direktiivi sätteid riikide tasandil.

Seda silmas pidades on piirkondlike merekonventsioonide tähtsus jätkuvalt väga suur ning neid võetakse kindlasti arvesse merestrateegia direktiivi rakendamise esimese vaheetapi järelmeetmetes, et tagada riiklike lähenemisviiside suurem sidusus asjaomastes piirkondades.