KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 16.11.2012
COM(2012) 662 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Wkład dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej (2008/56/WE) w wykonywanie istniejących obowiązków, zobowiązań i inicjatyw państw członkowskich lub UE na szczeblu unijnym lub międzynarodowym w dziedzinie ochrony środowiska wód morskich

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Wkład dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej (2008/56/WE) w wykonywanie istniejących obowiązków, zobowiązań i inicjatyw państw członkowskich lub UE na szczeblu unijnym lub międzynarodowym w dziedzinie ochrony środowiska wód morskich

1. WPROWADZENIE

Dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej (zwana dalej dyrektywą morską)[1] ma na celu osiągnięcie dobrego stanu środowiska wód morskich UE do 2020 r. oraz ochronę zasobów, od których zależą związane z morzem działania gospodarcze i społeczne. Stan środowiska zostanie oceniony na podstawie 11 wskaźników jakości[2], przy uwzględnieniu stanu środowiska, presji i oddziaływania na ekosystemy morskie, a dobry stan środowiska ma zostać osiągnięty poprzez opracowanie i wprowadzenie strategii na rzecz wód morskich w każdym państwie członkowskim, obejmującej wszystkie skutki i presje mające wpływ na środowisko morskie. Ponadto jednym z zasadniczych elementów dyrektywy morskiej jest zacieśniona współpraca transgraniczna w ramach morskich regionów i podregionów.

Celem niniejszego sprawozdania jest wypełnienie wymogów określonych w art. 20 ust. 2 dyrektywy morskiej, tj. określenie wkładu tej dyrektywy w wykonywanie istniejących obowiązków, zobowiązań i inicjatyw państw członkowskich lub UE w dziedzinie ochrony środowiska wód morskich. Choć uznaje się, że niektóre z nich stanowią obowiązki wynikające z umów międzynarodowych, te różne aspekty będą objęte na potrzeby niniejszego sprawozdania terminem „zobowiązania".

Dyrektywa morska przenosi bardzo liczne zobowiązania międzynarodowe i unijne związane z ochroną środowiska morskiego do porządku prawnego UE. Odgrywa ona również istotną rolę w zwiększeniu spójności działań UE i jej państw członkowskich w ramach umów międzynarodowych.

Pełny zakres tych zobowiązań dogłębnie przeanalizowano w opracowaniu „Badanie dotyczące wkładu dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej w istniejące obowiązki międzynarodowe"[3]. W niniejszym sprawozdaniu skupiono się na podkreśleniu wkładu dyrektywy morskiej w podstawowe zasady ustanowione na poziomie międzynarodowym, w

---

1 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej), Dz.U. L 164 z 25.6.2008.

2 11 wskaźników: 1. utrzymana jest różnorodność biologiczna; 2. gatunki obce nie powodują szkodliwych zmian w ekosystemach; 3. dobry stan zdrowia populacji ryb eksploatowanych w celach handlowych; 4. elementy morskiego łańcucha pokarmowego zapewniają w długiej perspektywie utrzymanie bogactwa gatunków i zdolności reprodukcyjnych; 5. do minimum ogranicza się eutrofizację; 6. integralność dna morskiego zapewnia funkcjonowanie ekosystemu; 7. stała zmiana właściwości hydrograficznych nie ma niekorzystnego wpływu na ekosystem; 8. stężenia substancji zanieczyszczających nie wywołują skutków; 9. poziomy substancji zanieczyszczających w żywności pochodzenia morskiego utrzymują się w bezpiecznym przedziale; 10. znajdujące się w wodzie morskiej odpady nie powodują szkód; 11. wprowadzenie energii (w tym hałasu podwodnego) nie powoduje negatywnego wpływu na ekosystem.

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

niektóre kluczowe zobowiązania międzynarodowe, w tym regionalne konwencje morskie, oraz w główne polityki UE.

2. OGÓLNE ZASADY POLITYKI OCHRONY ŚRODOWISKA I POLITYKI MORSKIEJ

W odpowiednich przypadkach w dyrektywie morskiej ujęto niektóre ogólne zasady ochrony środowiska uzgodnione na poziomie międzynarodowym, na przykład zasady zapisane w deklaracji z Rio de Janeiro[4]. Potwierdzono je w dokumencie końcowym z konferencji Rio+20 „Przyszłość, jakiej chcemy”[5].

2.1. Podejście oparte na ekosystemie jest zasadniczym elementem dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej

Podejście oparte na ekosystemie w odniesieniu do zarządzania środowiskiem morskim jest zasadniczym elementem dyrektywy morskiej. Nie ma jednej międzynarodowej definicji takiego podejścia, ale jego ogólnym celem jest dopilnowanie, aby łączna presja wynikająca z działalności człowieka nie przekraczała poziomów zagrażających zdolnościom ekosystemów do reagowania.

Na przykład decyzje podjęte przez Konferencję Stron Konwencji ONZ o różnorodności biologicznej (decyzje COP V/6 i VII/5) oraz plan realizacji postanowień szczytu w Johannesburgu obejmują jednoznaczne wymogi, potwierdzone na konferencji Rio+20, aby przyjąć lub stosować podejście oparte na ekosystemie w odniesieniu do zarządzania działalnością człowieka mającą wpływ na środowisko morskie.

W dyrektywie morskiej nie tylko jednoznacznie wskazuje się podejście oparte na ekosystemie w odniesieniu do zarządzania środowiskiem morskim jako zasadę wiodącą (motywy 8 i 44), ale wymaga się również jej stosowania w strategiach morskich (art. 1 i 3). Dzięki dyrektywie morskiej podejście oparte na ekosystemie staje się zatem prawnie wiążącą zasadą zarządzania środowiskiem morskim.

2.2. Włączenie kwestii dotyczących środowiska do innych polityk oraz zintegrowane międzysektorowe zarządzanie wodami morskimi

Konieczność włączenia celów ochrony środowiska do działalności społeczno-gospodarczej i innych polityk jest często podkreślana w instrumentach międzynarodowych, wraz z koniecznością zarządzania środowiskiem morskim i obszarami przybrzeżnymi w sposób zintegrowany. Wymogi te są w szczególności zawarte w zobowiązaniach określonych w Agendzie 21[6], w decyzjach na mocy Konwencji o różnorodności biologicznej oraz potwierdzono je w dokumencie końcowym z konferencji Rio+20. Jest to podstawowa zasada polityki ochrony środowiska UE podkreślona w TFUE[7]. W dyrektywie morskiej podejście to wskazuje się jednoznacznie jako jeden z celów dyrektywy (art. 1 ust. 4).

---

4 W deklaracji z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju, z konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska i rozwoju z 1992 r. (UNCED), ogłoszono 27 podstawowych zasad mających na celu wyznaczenie kierunków przyszłych decyzji i polityk dotyczących wpływu zmian społeczno-gospodarczych na środowisko.

5 A/CONF.216/L.1.

6 Agenda 21 jest niewiążącą strategią i globalnym planem działania na rzecz zrównoważonego rozwoju, uzgodnionym w czasie konferencji UNCED w 1992 r. http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/

7 Artykuł 11 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Szczegółowe narzędzia służące zintegrowanemu międzysektorowemu zarządzaniu wodami morskimi wprowadzono na poziomie międzynarodowym. Opracowano podejście oparte na zintegrowanym zarządzaniu strefą przybrzeżną (ICZM) jako instrument zarządzania dla obszarów przybrzeżnych. Wymóg przyjmowania i stosowania ICZM jest jednoznacznie ujęty w Agendzie 21 oraz w protokole w sprawie ICZM do konwencji barcelońskiej. Proces planowania przestrzennego obszarów morskich jest kolejnym narzędziem uzupełniającym, które służy rozwiązywaniu kwestii konkurencyjnych zastosowań na morzu, a jednocześnie zapewnia ochronę środowiska; instrument ten niedawno stworzono i promowano na poziomie międzynarodowym (w tym w decyzji COP X/29 Konwencji o różnorodności biologicznej) oraz jest on opracowywany w kontekście zintegrowanej polityki morskiej UE.

Uwzględniając całościowe, zbiorowe skutki, zamiast regulowania szczegółowych zastosowań w oderwaniu, dyrektywa morska przyczynia się do realizacji zintegrowanego zarządzania wodami morskimi. W dyrektywie nałożono wymóg na państwa członkowskie, aby uwzględniły środki kontroli rozłożenia czasowego i przestrzennego w swoich programach środków (załącznik VI), na przykład ICZM i planowanie przestrzenne obszarów morskich.

2.3. Zasada ostrożności oraz zasada „zanieczyszczający płaci" w odniesieniu do środowiska morskiego

Zasada ostrożności i zasada „zanieczyszczający płaci" są dwiema podstawowymi zasadami polityki ochrony środowiska i obie mają podstawę w TFUE[8]. Obie zasady są uwzględnione w szeregu instrumentów międzynarodowych odnoszących się do kwestii środowiskowych oraz wskazywane są również szczegółowo w odniesieniu do ochrony środowiska morskiego od czasu przyjęcia Agendy 21 (rozdział 17.22) i Konwencji o różnorodności biologicznej (decyzje COP IV/5 i VIII/24).

Zgodnie z powyższymi przepisami obie zasady zostały ujęte w dyrektywie morskiej jako wiodące zasady jej wdrożenia (motywy 27 i 44). W szczególności są one podstawą programów środków, które państwa członkowskie muszą opracować w celu zapewnienia dobrego stanu środowiska wód morskich.

2.4. Adaptacyjne zarządzanie oparte na wiedzy oraz informowanie i zaangażowanie społeczeństwa

Potrzeba stosowania adaptacyjnego zarządzania opartego na wiedzy jest również kluczową zasadą ujętą w wielu zobowiązaniach międzynarodowych[9]. Potrzeba ta ma szczególne znaczenie w odniesieniu do ochrony środowiska morskiego, w przypadku którego wciąż jest wiele elementów niepewności.

Dzięki wymogowi sporządzenia wstępnej oceny (art. 8) i programów monitorowania (art. 11) dyrektywa morska przyczynia się do globalnego przeglądu stanu środowiska morskiego. Ponadto dyrektywa gwarantuje, że baza wiedzy w ten sposób stworzona będzie wykorzystana do kolejnych środków zarządzania dzięki wymogowi, aby cele środowiskowe (art. 10) i programy środków (art. 13) opierały się na tej wstępnej ocenie. To prowadzi do koncepcji zarządzania adaptacyjnego, wskazanego jednoznacznie w dyrektywie morskiej (art. 3 ust. 5), które wymaga uaktualniania strategii morskich w cyklu sześcioletnim.

---

[8] Artykuł 191 TFUE.

[9] Agenda 21, Konwencja o różnorodności biologicznej i regularny proces ONZ promują zarządzanie adaptacyjne, a większość regionalnych konwencji morskich odzwierciedla to podejście w swoich instrumentach.

Podejście to jest w pełni spójne ze zobowiązaniem, aby rozwijać regularny proces ONZ dotyczący globalnej sprawozdawczości i globalnej oceny stanu środowiska morskiego, który sprzyja takiemu adaptacyjnemu zarządzaniu opartemu na wiedzy.

Dostęp do informacji, konsultacje społeczne i edukacja są również ogólnymi zasadami promowanymi na poziomie międzynarodowym w ramach zobowiązań środowiskowych. W szczególności konwencja z Aarhus[10] jest szczegółową umową międzynarodową wprowadzającą w życie tę zasadę określoną w deklaracji z Rio de Janeiro. Dyrektywa morska obejmuje szczegółowe i wyraźne wymogi (art. 19 i załącznik VI pkt 8) przyczyniające się do realizacji tych zobowiązań.

3. GŁÓWNE TRAKTATY MIĘDZYNARODOWE I WIELOSTRONNE UMOWY ŚRODOWISKOWE

Oprócz powyższych ogólnych zasad dotyczących ochrony środowiska w dyrektywie morskiej zawartych jest szereg bardziej szczegółowych zobowiązań wynikających z wielostronnych umów środowiskowych i innych międzynarodowych umów stanowiących część porządku prawnego UE dotyczącego wód morskich.

3.1. UNCLOS oraz IMO

W Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS) określono obowiązki i prawa narodów w odniesieniu do mórz i oceanów oraz zawarto szereg zobowiązań dotyczących ochrony i zachowania środowiska morskiego. Obejmują one na przykład przepisy dotyczące monitorowania i oceny stanu środowiska morskiego i zapobiegania zanieczyszczeniom na morzu oraz wymogi w zakresie globalnej i regionalnej współpracy. W dyrektywie morskiej uznaje się i w pełni uwzględnia obowiązki wynikające z UNCLOS[11]. Dodatkowo w ramach swojego zakresu geograficznego dyrektywa przenosi do prawa UE wymóg konwencji UNCLOS, aby państwa obserwowały i mierzyły zagrożenia i skutki związane z zanieczyszczeniem środowiska morskiego[12]. W dyrektywie wprowadza się też różne inne obowiązki wymagające od państw podejmowania środków w celu unikania, ograniczania i kontrolowania zanieczyszczeń środowiska morskiego pochodzących z lądu; w celu zapobiegania zanieczyszczeniom dna morskiego i podłoża; oraz w celu zapobiegania wprowadzaniu gatunków obcych. Dyrektywa morska transponuje również przepisy konwencji UNCLOS dotyczące zrównoważonego rybołówstwa i zrównoważonej akwakultury, innowacji oraz inwestycji w badania. Wreszcie ułatwia ona realizację wynikającego z konwencji UNCLOS obowiązku państw w zakresie współpracy na rzecz ochrony środowiska morskiego dzięki położeniu nacisku na współpracę regionalną[13].

Niektóre przepisy konwencji UNCLOS, w szczególności dotyczące ograniczenia zanieczyszczeń u źródła oraz opracowywania ocen oddziaływania na środowisko, są również ujęte w aktach prawnych innych niż dyrektywa morska, na przykład dyrektywie IPPC[14] i

---

10 Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ, przyjęta w 1998 r.

11 Zob. motyw 17 dyrektywy morskiej.

12 Zob. art. 11 i załącznik V do dyrektywy morskiej.

13 Zob. art. 6 dyrektywy morskiej.

14 Dyrektywa 2008/1/WE dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli, Dz.U L 24 z 29.1.2008, s. 8–29.

dyrektywach w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ) / strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (SOOŚ)[15].

To samo można powiedzieć o przepisach Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO), na przykład przepisach wynikających z konwencji MARPOL[16], zmienionej protokołem z 1987 r., lub konwencji OPRC i protokołu do niej OPRC-HNS[17], ale również o umowie dotyczącej współpracy w dziedzinie postępowania w przypadkach zanieczyszczenia Morza Północnego olejami i innymi substancjami niebezpiecznymi (choć zawarto ją poza IMO)[18]. Istnieje szereg aktów prawnych UE uzupełniających dyrektywę morską, które wnoszą praktyczne rozwiązania i mechanizmy w celu realizowania celów dyrektywy morskiej, na przykład dyrektywa w sprawie kontroli przeprowadzanej przez państwo portu[19], dyrektywa w sprawie urządzeń do odbioru odpadów w portach UE[20] bądź decyzja Rady ustanawiająca wspólnotowy mechanizm ochrony ludności[21].

3.2. Dyrektywa morska - zasadniczy wkład w realizację międzynarodowych zobowiązań w zakresie morskiej różnorodności biologicznej

Dyrektywa morska jest pierwszym instrumentem prawnym UE wyraźnie nawiązującym do ochrony całości morskiej różnorodności biologicznej. Zawiera ona szczegółowy cel regulacyjny, aby „do 2020 r. utrzymać różnorodność biologiczną", co ma być podstawą osiągnięcia dobrego stanu środowiska oceanów i mórz. Tworzy ona zatem, wraz z dyrektywami siedliskową i ptasią[22], solidne ramy polityczne i prawne służące realizacji zobowiązań międzynarodowych związanych z ochroną morskiej różnorodności biologicznej, na przykład zobowiązań wynikających z Konwencji o różnorodności biologicznej (wymienionych w motywie 18 dyrektywy morskiej) lub konwencji o handlu zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem.

Oprócz wprowadzania podejścia opartego na ekosystemie i zasady zarządzania adaptacyjnego, które ujęto w Konwencji o różnorodności biologicznej, dyrektywa morska odwołuje się również do niektórych bardziej szczegółowych wymogów zawartych w tej konwencji, na przykład ustanowienia morskich obszarów chronionych, które państwa członkowskie muszą uwzględnić w swoich strategiach morskich w ramach ogólnego podejścia do ochrony środowiska morskiego. Ponadto dyrektywa doprowadzi do zintegrowania tych morskich obszarów chronionych utworzonych na podstawie różnych innych zobowiązań unijnych bądź międzynarodowych w ramach jednej spójnej i reprezentatywnej sieci morskich obszarów chronionych (zob. pkt 5 poniżej).

---

15 Dyrektywy 2011/92/UE i 2001/42/WE.

16 Międzynarodowa konwencja o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki (MARPOL).

17 Międzynarodowa konwencja o gotowości do zwalczania zanieczyszczeń morza olejami oraz współpracy w tym zakresie oraz Protokół w sprawie gotowości do zwalczania zanieczyszczeń morza niebezpiecznymi i szkodliwymi substancjami oraz współpracy w tym zakresie.

18 Umowa dotycząca współpracy w dziedzinie postępowania w przypadkach zanieczyszczenia Morza Północnego olejami innymi substancjami niebezpiecznymi.

19 Dyrektywa 2009/16/WE, Dz.U. L 131 z 28.5.2009, s. 57–100.

20 Dyrektywa 2000/59/WE, Dz.U. L 332 z 28.12.2000, s. 81–90, ostatnio zmieniona rozporządzeniem (WE) nr 1137/2008.

21 Decyzja Rady 2007/779/WE, Euratom (przekształcenie).

22 Dyrektywa 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory oraz dyrektywa ptasia 2009/147/WE (wersja ujednolicona), Dz.U. L 20 z 26.1.2010, s. 7–25.

3.3. Związek z międzynarodowymi zobowiązaniami w zakresie zmiany klimatu

Dyrektywa morska dotyczy skutków zmiany klimatu dla oceanów i jako taka przyczynia się pośrednio do realizacji Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCC) oraz innych instrumentów związanych z tą kwestią.

Dyrektywa morska przyczynia się do zwiększenia wiedzy na temat wpływu klimatu na środowisko morskie. Zawiera wymóg, aby państwa członkowskie rozważyły w swojej wstępnej ocenie różne czynniki związane z klimatem, takie jak zmiany temperatury mórz i zmiany pokrywy lodowej oraz zakwaszenie oceanów.

Strategie morskie państw członkowskich sporządzane na podstawie dyrektywy morskiej również mogą odnosić się do przystosowania się do zmiany klimatu. Biorąc pod uwagę fakt, że presje i skutki mogą się różnić w zależność od różnych rodzajów działalności człowieka i wpływu zmiany klimatu, ustalanie dobrego stanu środowiska może wymagać dostosowań w czasie[23].

Wreszcie zdrowe oceany mają istotne znaczenie łagodzące, jako pochłaniacze dwutlenku węgla. Obszar morski może być wykorzystany na potrzeby produkowania energii ze źródeł odnawialnych oraz wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS). Presjami i skutkami tych działań człowieka należy zarządzać w kontekście omawianej dyrektywy.

4. KLUCZOWA ROLA REGIONALNYCH KONWENCJI MORSKICH

Wody morskie objęte zakresem dyrektywy morskiej są przedmiotem czterech regionalnych konwencji morskich: Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru północno-wschodniego Atlantyku (OSPAR), Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego (HELCOM), Konwencji o ochronie środowiska morskiego i regionu przybrzeżnego Morza Śródziemnego („konwencji barcelońskiej") oraz Konwencji o ochronie Morza Czarnego przed zanieczyszczeniem („konwencji bukareszteńskiej")[24]. Istnieją między nimi pewne istotne różnice, szczególnie jeżeli chodzi o rolę państw nienależących do UE (na przykład państwami członkowskimi UE jest 9 spośród 10 stron konwencji dotyczącej Morza Bałtyckiego oraz 7 spośród 22 stron konwencji dotyczącej Morza Śródziemnego).

Regionalne konwencje morskie mają na celu poprawę regionalnego zarządzania regionami morskimi oraz wzmocnienie ochrony środowiska morskiego. Dyrektywa morska zawiera liczne przepisy, których celem jest zagwarantowanie, aby jej wdrożenie nie tylko wnosiło wkład w realizację działań ujętych w konwencjach, które dotyczą morskich regionów i podregionów UE, ale również bazowało na tych działaniach.

W art. 6 ust. 1 zawarto wyraźny wymóg, aby w celu osiągnięcia koordynacji państwa członkowskie wykorzystywały istniejące regionalne struktury współpracy instytucjonalnej, w tym struktury stworzone na mocy regionalnych konwencji morskich. W przypadku kilku z tych konwencji jednoznacznie uzgodniono, że należy podjąć się zadania polegającego na ułatwianiu wdrażania dyrektywy morskiej na poziomie regionalnym. W art. 6 ust. 2 przewiduje się, aby w celu ustanowienia i wykonania strategii morskich państwa członkowskie dołożyły wszelkich starań przy wykorzystaniu odpowiednich forów międzynarodowych, w tym mechanizmów przewidzianych w regionalnych konwencjach

[23] Motyw 34.

[24] Zob. motyw 19 dyrektywy morskiej.

morskich, aby skoordynować swoje działania z działaniami państw trzecich; oraz aby koordynacja i współpraca były rozszerzane, w odpowiednich przypadkach, na wszystkie państwa członkowskie, w tym na państwa śródlądowe.

Dyrektywa morska gwarantuje, że regionalne konwencje morskie i inne umowy międzynarodowe są uwzględniane na wszystkich etapach opracowywania strategii morskich, dając pewność, że zastosowane metody są spójne we wszystkich morskich regionach i podregionach oraz że uwzględnia się skutki transgraniczne.

Z drugiej strony dyrektywa morska przyczynia się do realizacji obowiązków i istotnych zobowiązań UE i państw członkowskich wynikających z regionalnych konwencji morskich.

Chodzi tu na przykład o obowiązki w zakresie podejmowania wszelkich możliwych działań służących zapobieganiu zanieczyszczeniom ze źródeł morskich i lądowych, w tym skutkom zrzutów ze źródeł punktowych dla środowiska morskiego, oraz eliminowaniu takich zanieczyszczeń. Regionalne konwencje morskie uwzględniły również wyraźne zobowiązania do przyjęcia i stosowania podejścia opartego na ekosystemie w odniesieniu do zarządzania wodami morskimi oraz do ochrony zasobów morskich, w tym obowiązki w zakresie podejmowania działań służących ochronie i zachowaniu ekosystemów i różnorodności biologicznej, takie jak wymogi w zakresie regulacji wprowadzania gatunków inwazyjnych. Dyrektywa morska zawiera wszystkie te elementy jako istotne parametry służące osiągnięciu dobrego stanu środowiska.

Regionalne konwencje morskie zawierają również przepisy dotyczące dostępu do informacji o stanie środowiska morskiego, obowiązku państw w zakresie monitorowania i prowadzenia programów badawczych oraz związanych z tymi czynnościami obowiązków sprawozdawczych, które to zagadnienia są ujęte w dyrektywie morskiej (zob. sekcja 2.4).

5. DYREKTYWA MORSKA I INNE ODNOŚNE POLITYKI UE

Wiele polityk UE ma wpływ na środowisko morskie, w szczególności polityki dotyczące rybołówstwa, transportu, przemysłu, rolnictwa, rozwoju regionalnego, badań naukowych, energii, stosunków zewnętrznych oraz istotne aspekty polityki ochrony środowiska, na przykład związane z wodą. Jednak te polityki nie są przeznaczone specjalnie do ochrony środowiska morskiego w sposób skoordynowany. Zatem działania człowieka mające wpływ na środowisko morskie są ujęte w ramach poszczególnych sektorów.

Dyrektywa morska ma na celu zapewnienie spójności, konsekwencji i integralności środków podejmowanych na mocy różnych innych instrumentów prawnych UE w celu realizacji jej głównego celu. Dlatego też, zgodnie z art. 20, rozpatrując wkład dyrektywy morskiej w wykonywanie międzynarodowych obowiązków i zobowiązań, konieczne jest uwzględnienie obowiązków i środków przewidzianych na mocy innych aktów prawnych UE na szczeblu wspólnotowym.

Ramowa dyrektywa wodna[25] (RDW) jest ściśle związana z dyrektywą morską. Wyznaczono w niej cel osiągnięcia dobrego stanu wszystkich wód podziemnych i powierzchniowych UE, w tym wód przybrzeżnych, do roku 2015, co jest zgodne z celem osiągnięcia dobrego stanu środowiska określonym w dyrektywie morskiej. Działania podejmowane na mocy RDW

[25] Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej. Dz.U. L 327 z 22.12.2000.

spowodują zmniejszenie zanieczyszczenia mórz i ilości substancji biogennych pochodzących ze źródeł lądowych oraz przyczynią się do ochrony ekosystemów na wodach przybrzeżnych i przejściowych, które stanowią ważne obszary tarlisk dla wielu gatunków ryb morskich.

W dyrektywie 2011/92/UE zawarto wymóg przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko w przypadku lądowych i morskich projektów i działań w UE; podobne obowiązki istnieją w odniesieniu do przygotowywania planów i programów na podstawie dyrektywy 2001/42/WE, zwanej dyrektywą w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Dyrektywa morska nie zawiera jednoznacznego wymogu przeprowadzania SOOŚ w odniesieniu do planów i programów mających wpływ na środowisko morskie. Jednak strategiczna ocena oddziaływania na środowisko ma zastosowanie w zależności od konkretnego przypadku, co potwierdza Trybunał Sprawiedliwości[26], jeżeli spełnione są zawarte w niej warunki, w szczególności jeżeli dany plan określa ramy prowadzenia projektów w przyszłości. W zależności od treści strategie morskie mogą być opracowane z zastrzeżeniem SOOŚ. Programy środków prawdopodobnie muszą podlegać SOOŚ, jako że w załączniku VI do dyrektywy morskiej przewiduje się, że mogą one określać ramy przyszłych projektów i działań.

Ponadto w dyrektywie siedliskowej[27] (art. 6) zawarto wymóg przeprowadzania odpowiedniej oceny w odniesieniu do wszelkich planów i projektów, które mogą mieć istotne skutki dla specjalnych obszarów ochrony (SOO) ustanowionych na mocy tej dyrektywy oraz obszarów specjalnej ochrony (OSO) ustanowionych na mocy dyrektywy ptasiej. Jako że te specjalne obszary ochrony mają związek z morskimi obszarami chronionymi ustanowionymi na mocy dyrektywy morskiej, ocena przewidziana w art. 6 dyrektywy siedliskowej zazwyczaj jest wymagana w odniesieniu do morskich strategii i programów środków. Oceny takie mogą być włączone w procedury SOOŚ.

UE przyjęła szereg zobowiązań politycznych na wysokim szczeblu dotyczących ochrony różnorodności biologicznej. Głównym celem tych działań jest powstrzymanie utraty różnorodności biologicznej oraz degradacji usług ekosystemowych w UE do roku 2020 oraz przywrócenie ich w jak największym możliwym stopniu. Powyższe cele polityczne wpisano w unijną strategię ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.[28] oraz są one ujęte w szczegółowych celach i działaniach związanych z realizacją założenia dyrektywy morskiej i w innych aktach prawnych UE związanych z ochroną zagrożonych gatunków i zrównoważoną eksploatacją stad ryb.

Zgodnie z dyrektywą siedliskową i dyrektywą ptasią państwa członkowskie mają zapewnić właściwy stan ochrony szeregu morskich siedlisk i gatunków oraz korzystny stan populacji wszystkich naturalnie występujących gatunków morskich, w tym gatunków ptaków wędrownych. Znaczna część przybrzeżnych i morskich obszarów UE już została lub zostanie oznaczona jako obszary Natura 2000 na podstawie powyższych dyrektyw. W dyrektywie morskiej uznano, że tworzenie morskich obszarów chronionych, w tym obszarów Natura 2000 wyznaczonych lub mających być wyznaczonymi na podstawie dyrektywy siedliskowej i dyrektywy ptasiej, w istotny sposób przyczynia się do osiągnięcia dobrego stanu środowiska, oraz wymaga się uwzględniania sieci morskich obszarów chronionych w programach środków ujmowanych w strategiach morskich (art. 13 ust. 4). Dodatkowo w art. 13 ust. 4

[26] Zob. sprawy C-105/09 i C-295/10.

[27] Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. L 206 z 22.7.1992, s. 7).

[28] COM(2011)244 final. „Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny – unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.”.

dyrektywy morskiej wymaga się, aby sieci morskich obszarów chronionych były spójne i reprezentatywne, odpowiednio obejmując różnorodność tworzonych przez nie ekosystemów, oraz w wyraźny sposób wychodzi się poza obszary Natura 2000 poprzez rozszerzenie zakresu takich sieci na morskie obszary chronione ustanowione na mocy regionalnych konwencji morskich. Ponadto w art. 13 ust. 5 przewiduje się stworzenie bezpośredniego powiązania między morskimi obszarami chronionymi i możliwymi środkami w ramach wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb). W tym konkretnym przypadku zatem dyrektywa morska funkcjonuje jako ramy, w których istniejące środki mogą być łączone z nowymi inicjatywami i uzupełniane nimi.

Na potrzeby regulacji działań związanych z rybołówstwem i akwakulturą wyznacza się w ramach WPRyb podejście oparte na współpracy w odniesieniu do zarządzania wspólnymi kwestiami rybołówstwa w UE. W ramach proponowanej reformy WPRyb w 2011 r.[29] przewiduje się wymóg, aby wszystkie stada były utrzymane na poziomach umożliwiających uzyskanie maksymalnego podtrzymywalnego połowu oraz aby uwzględniać wpływ działalności połowów na środowisko. Wyraźnie wymaga się zintegrowania celów dyrektywy morskiej. Dyrektywa morska uzupełnia zatem WPRyb, zapewniając powiązanie między politykami rybołówstwa a innymi istotnymi aspektami ochrony przyrody (na przykład ochroną różnorodności biologicznej, ochroną siedlisk i związanych z nimi gatunków).

Różne instrumenty prawne UE mają wpływ na ostateczny poziom zanieczyszczenia środowiska morskiego, na przykład dyrektywa w sprawie azotanów[30], dyrektywa w sprawie substancji priorytetowych[31] oraz dyrektywa ramowa w sprawie odpadów[32]. Dyrektywa morska stanowi uzupełnienie tych szczegółowych aktów prawnych UE.

Istnieją również ścisłe powiązania między dyrektywą morską a polityką UE w zakresie ochrony ludności, która stanowi ramy współpracy na poziomie UE w zakresie zarządzania wszelkimi rodzajami katastrof i klęsk żywiołowych we wszystkich fazach cyklu zarządzania katastrofami i klęskami żywiołowych, w tym w ramach zapobiegania im, gotowości na ich wystąpienie, reagowania na nie i przywrócenia gotowości po ich wystąpieniu[33].

Dyrektywa morska stanowi również środowiskowy filar zintegrowanej polityki morskiej. Jej funkcja jest uwydatniona w szeregu aspektów zintegrowanej polityki morskiej, w tym planowaniu przestrzennym obszarów morskich, wiedzy o morzu oraz strategiach regionalnych.

Wobec powyższego dyrektywa morska wytycza kierunek i przyczynia się do realizacji kilku obowiązków, zobowiązań i inicjatyw na poziomie UE, zapewniając zrównoważony rozwój i wkład w realizację celu szerszej spójności, określonego w art. 1 ust. 4 dyrektywy.

---

29 COM(2011)425 final. Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa.

30 Dyrektywa 91/676/EWG, Dz.U. L 375 z 31.12.1991, s. 1–8, ostatnio zmieniona rozporządzeniem (WE) nr 1137/2008 (Dz.U. L 311 z 21.11.2008, s. 1–54).

31 Dyrektywa 2008/105/WE, Dz.U. L 348 z 24.12.2008, s. 84–97.

32 Dyrektywa 2008/98/WE, Dz.U. L 312 z 22.11.2008, s. 3-30.

33 Decyzja Rady 2007/779/WE, Euratom ustanawiająca wspólnotowy mechanizm ochrony ludności (przekształcenie).

6. PATRZĄC W PRZYSZŁOŚĆ: DYREKTYWA MORSKA I WDRAŻANIE WYNIKÓW KONFERENCJI RIO+20

W dokumencie końcowym z konferencji Rio+20 „Przyszłość, jakiej chcemy" wskazano szereg koncepcji zawartych w dyrektywie morskiej. Znajduje się tam zobowiązanie do ochrony i przywracania zdrowia, wydajności i odporności oceanów i morskich ekosystemów oraz do utrzymania ich różnorodności biologicznej, co ma służyć ich ochronie i zrównoważonemu gospodarowaniu na rzecz obecnych i przyszłych pokoleń. W dokumencie podkreśla się potrzebę skutecznego stosowania podejścia opartego na ekosystemie oraz zasady ostrożności w ramach zarządzania działaniami mającymi wpływ na środowisko morskie. Dokument zawiera również szczegółowe zobowiązania, w tym potrzebę skoordynowanych strategii przeciwdziałania zanieczyszczeniom, w zakresie podejmowania działań służących znacznemu zmniejszeniu ilości odpadów morskich w okresie do roku 2025 bądź podejmowania działań w zakresie gatunków inwazyjnych. Dyrektywa morska będzie jednym z głównych instrumentów politycznych UE służących realizacji w UE zobowiązań morskich wynikających z konferencji Rio+20.

Jedna z głównych decyzji podjętych na konferencji w Rio de Janeiro dotyczyła zajęcia się w trybie pilnym kwestią ochrony i zrównoważonego wykorzystania morskiej różnorodności biologicznej obszarów wykraczających poza jurysdykcję krajową, między innymi poprzez podjęcie decyzji w sprawie opracowania międzynarodowego instrumentu w ramach UNCLOS. Dążąc do osiągnięcia tego celu, należy uwzględnić konieczność utrzymania morskiej różnorodności biologicznej zgodnie z uzgodnieniami konferencji w Rio de Janeiro i przepisami dyrektywy morskiej oraz działania sektorowe uzgodnione na konferencji w Rio de Janeiro, w szczególności dotyczące rybołówstwa. Obejmują one konieczność zintensyfikowania naszych starań na rzecz osiągnięcia celu na 2015 r. polegającego na utrzymaniu i odtworzeniu, w trybie pilnym, stad do poziomów umożliwiających uzyskanie maksymalnego podtrzymywalnego połowu[34] oraz na wzmożeniu działań w zakresie zarządzania przyłowami, odrzutami i innymi niekorzystnymi skutkami rybołówstwa dla ekosystemów, między innymi poprzez eliminowanie destrukcyjnych praktyk połowowych.

Dodatkowo dyrektywa morska, podobnie jak Konwencja o różnorodności biologicznej, łączy ochronę i zrównoważone użytkowanie i jest niezbędna w ramach dążenia do tworzenia gospodarki ekologicznej. Bazując na wynikach konferencji Rio+20, UE będzie w dalszym ciągu wspierać „niebieską gospodarkę", w przypadku której rozszerza się zasady gospodarki ekologicznej między innymi na ochronę i zrównoważone wykorzystanie zasobów morskich.

7. WNIOSKI

Dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej jest ramową dyrektywą promującą zintegrowane i adaptacyjne podejście w odniesieniu do zarządzania działalnością człowieka mającą wpływ na środowisko morskie. Jak wskazuje charakter tego środka, jest ona elastycznym instrumentem polityki służącym przełożeniu zobowiązań międzynarodowych na politykę UE w zakresie wód w UE. W przyszłości ta elastyczność, obejmująca regularny sześcioletni cykl uaktualniania strategii morskich, umożliwi dostosowanie instrumentu do nowych zobowiązań, na przykład tych wynikających z konferencji Rio+20 i działań następczych.

[34] Cel ten po raz pierwszy uzgodniono podczas Światowego Szczytu w sprawie Zrównoważonego Rozwoju, który odbył się w 2002 r. w Johannesburgu.

Biorąc pod uwagę zakres geograficzny dyrektywy morskiej, który nie obejmuje morza pełnego, nie ma ona zastosowania do wszystkich zobowiązań międzynarodowych w zakresie środowiska morskiego. W kilku innych przypadkach inne instrumenty prawne UE są lepiej dopasowane do wdrażania międzynarodowych zobowiązań w konkretnych sektorach. Pozytywne spostrzeżenie jest takie, że w coraz większym stopniu działają one w synergii z mechanizmami dyrektywy morskiej i przyczyniają się do osiągania jej celów.

Dyrektywa morska wchodzi obecnie w kluczową fazę wdrażania poprzez przygotowanie wstępnych ocen, określenie dobrego stanu środowiska oraz określenie przez państwa członkowskie celów środowiskowych, które Komisje Europejska przeanalizuje pod kątem ich adekwatności i spójności. Dlatego też poziom ambicji, z jaką państwa członkowskie będą wdrażać liczne zobowiązania międzynarodowe ujęte w dyrektywie morskiej, jest ściśle powiązany ze sposobem określenia dobrego stanu środowiska oraz z późniejszy pełnym wdrożenie przepisów dyrektywy na poziomie krajowym.

W tym kontekście regionalne konwencje morskie będą w dalszym ciągu odgrywać bardzo ważną rolę i będą one ściśle związane z działaniami następczymi po pierwszych etapach wdrożenia dyrektywy morskiej, zapewniając większą spójność podejść krajowych w danym regionie.