ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 25.6.2020 г.
COM(2020) 259 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно изпълнението на Рамковата директива за морска стратегия (Директива 2008/56/ЕО)

{SWD(2020) 60 final} - {SWD(2020) 61 final} - {SWD(2020) 62 final}

Доклад относно изпълнението на Рамковата директива за морска стратегия

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В световен план океаните представляват 71 % от земната повърхност, а благодарение на обема си — 99 % от обитаемата територия на Земята. Те са местообитания на богато (а често и непознато) морско биологично разнообразие[1] и дом на най-големите познати живи същества. Океаните също така подпомагат предоставянето на основни услуги за хората като осигуряване на храна, регулиране на климата и отдих. Повече от половината от кислорода, който дишаме, се образува от морските организми, една четвърт от предизвиканите от човека емисии на CO_2 в атмосферата се поглъщат от морските води, а най-големият резервоар на Земята, в който се извършва активен кръговрат на въглерода, е океанът (50 пъти по-голям от атмосферата). Ето защо опазването на морската среда е от съществено значение не само за опазването на биологичното разнообразие, но и за благосъстоянието на хората и планетата, както и за икономиката. Така например синята икономика на ЕС, основана на отрасли, които пряко или косвено зависят от доброто състояние на нашите морета, океани и брегове, през 2017 г. генерира оборот в размер на 658 милиарда евро[2].

Морската среда и нейните екосистеми обаче все още са подложени на натиска и въздействието на редица дейности, извършвани от човека, като например риболов, смущения на морското дъно, замърсяване или глобалното затопляне. В отговор на това ЕС прие Рамковата директива за морска стратегия[3] (РДМС), в която е предвидена цялостна политика за опазване на морската среда в Европа, като същевременно се дава възможност за устойчивото използване на морските продукти и услуги.

ЕС започна реализирането на Европейски зелен пакт[4] — амбициозна стратегия за защита и възстановяване на биологичното разнообразие и за превръщане на Европа в първия неутрален по отношение на климата континент в света. Изменението на

[1] Например при преброяването на морските организми (http://www.coml.org/) е установено, че в един литър океанска вода могат да се съдържат 38 000 вида бактерии.

[2] Доклад от 2019 г. за синята икономика на ЕС (https://dx.doi.org/10.2771/21854).

[3] Директива 2008/56/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 юни 2008 г. за създаване на рамка за действие на Общността в областта на политиката за морска среда (Рамкова директива за морска стратегия) (ОВ L 164, 25.6.2008 г., стр. 19).

[4] Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Европейският зелен пакт“ (COM/2019/640 final).

климата, биологичното разнообразие, здравната и продоволствената сигурност вървят ръка за ръка. Ето защо опазването на естествената околна среда в Европа, включително на нашите океани и морета, е съществена част от Зеления пакт. Поради това успехът на РДМС способства за постигането на всеобхватните цели на ЕС, като например спиране на загубата на морско биологично разнообразие и преминаване към общество с нулево замърсяване.

С настоящия документ Комисията изпълнява правното си задължение[5] да публикува доклад относно изпълнението на директивата, основан на предходните доклади[6], които е публикувала през първия цикъл на изпълнението.

РДМС е в сила от 2008 г. насам. Тя изисква от държавите членки да разработят национални морски стратегии, с които до 2020 г. да бъде постигнато добро състояние на околната среда, или да поддържат такова състояние в зоните, в които то вече е налице. Директивата се изпълнява в шестгодишен цикъл с три основни етапа:

(1) През 2012 г. и 2018 г. държавите членки трябваше да докладват за състоянието на своите морски води и да си поставят цели за постигане на добро състояние на околната среда въз основа на единадесетте дескриптора (цели), посочени в РДМС, които обхващат здравето на екосистемите и натиска и въздействието, оказвани от човека върху тях[7].

(2) През 2014 г. държавите членки трябваше да разработят програми за мониторинг с цел събиране на данни, необходими за оценката на напредъка в постигането на добро състояние на околната среда и реализирането на целите.

(3) През 2016 г. държавите членки трябваше да разработят програми от мерки, които да им помогнат да осъществят своите цели, а през 2018 г.

[5] Член 20, параграф 1 и член 20, параграф 3 от РДМС.

[6] Доклад от 2014 г. на Комисията до Съвета и Европейския парламент — Първа фаза от прилагането на Рамковата директива за морска стратегия: Оценка и насоки на Европейската комисия (COM(2014) 97) и придружаващият го Работен документ на службите на Комисията SWD(2014) 49.

Доклад от 2017 г. на Комисията до Европейския парламент и Съвета за оценка на програмите на държавите членки за мониторинг съгласно Рамковата директива за морска стратегия (COM(2017) 3) и придружаващият го Работен документ на службите на Комисията SWD(2017) 1.

Доклад от 2018 г. на Комисията до Европейския парламент и Съвета за оценка на програмите от мерки на държавите членки съгласно Рамковата директива за морска стратегия (COM(2018) 562) и придружаващите го работни документи на службите на Комисията SWD(2018) 393 и SWD(2019) 510.

Техническите доклади по държави членки и по региони са публикувани на https://ec.europa.eu/environment/marine/eu-coast-and-marine-policy/implementation/reports_en.htm

[7] Поддържат се биологичното разнообразие (Д1), структурата на хранителната мрежа (Д4) и целостта на морското дъно (Д6), като едновременно с това въздействието на чуждите видове (Д2), риболовът (Д3), излишъкът от хранителни вещества (Д5), измененията на хидрографските условия (Д7), замърсителите в околната среда (Д8) и в морските хранителни продукти (Д9), морските отпадъци (Д10) и подводният шум (Д11) не предизвикват неблагоприятни промени в морските екосистеми.

те трябваше да докладват за постигнатия напредък в изпълнението на програмите.

„Добро състояние на околната среда“ *означава състояние на околната среда в морски води, когато те осигуряват екологично разнообразни и динамични океани и морета, които са чисти, здравословни и продуктивни в рамките на присъщите за тях условия и при които използването на морската среда е на устойчиво ниво, като по този начин се запазва потенциалът за използване и за дейности от сегашните и бъдещите поколения[…]. Доброто състояние на околната среда се определя на равнището на морския регион или подрегион […] въз основа на* [11] *качествените дескриптори, посочени в приложение I“* (текст от член 3, параграф 5 от РДМС).

Комисията извърши оценка на всеки от етапите на националните стратегии в редовни доклади и приложения към тях (вж. бележка под линия 6), като посочи слабите места в изпълнението и предостави насоки на отделните държави членки. Вторият цикъл на изпълнението започна официално през октомври 2018 г., но докладването значително се забавя[8].

В настоящия доклад се разглежда изпълнението на РДМС през първия ѝ цикъл на изпълнение[9], като той е придружен от три работни документа на службите на Комисията[10]. Във възможно най-скоро време и не по-късно от 2023 г. ще бъде извършен по-подробен преглед на тази директива в съответствие с изискванията за по-добро регулиране[11]. Докладът се основава на информацията от държавите членки, Комисията, външните наблюдатели и експертите, предоставена съгласно РДМС. В него се поставя акцент върху ключовите послания, свързани с политиката, и извлечените поуки от първия цикъл на изпълнението.

2. ОСНОВНИ ПОСТИЖЕНИЯ ПРИ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА РДМС

2.1. Цялостен подход

Целта на екосистемния подход[12] е да се гарантира, че кумулативният натиск от човешките дейности не надвишава равнищата, при които се излага на риск капацитетът на екосистемите да се запазят здрави, чисти и продуктивни. По силата

[8] До 15 октомври 2019 г. — една година след крайния срок, доклади в електронен формат бяха представили само 10 държави (Белгия, Германия, Дания, Естония, Испания, Латвия, Нидерландия, Полша, Финландия и Швеция), а на хартиен носител — едва 4 (Гърция, Италия, Румъния и Франция). Девет държави членки не бяха представили докладите си.

[9] Съгласно член 20, параграф 1 и член 20, параграф 3. „Доклад за оценка“ в правен акт, предхождащ по-доброто регулиране, се тълкува като „доклад относно изпълнението“.

[10] В документ SWD(2020) 60 се представят основните стъпки и изводите от изпълнението на РДМС; в документ SWD(2020) 61 се обобщава наличната до момента информация за състоянието на морските води в ЕС, като се обхващат единадесетте дескриптора на РДМС; в документ SWD(2020) 62 се обясняват основните понятия и се предоставят насоки за интегрирана оценка и определяне на доброто състояние на околната среда.

[11] Съгласно изискването по член 23.

[12] Определението, посочено в карето, се основава на Петата конференция на страните по Конвенцията за биологичното разнообразие (http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7148) и на широк научен консенсус (https://www.compasssscicomm.org/ebm-consensus-statement-download).

на РДМС екосистемният подход се е превърнал в правно обвързващ и оперативен принцип за управление на цялата морска среда в ЕС[13].

„Екосистемният подход“ представлява стратегия за интегрираното управление на земята, водите и живите ресурси, с която се насърчават опазването и устойчивото използване по справедлив начин. Целта на екосистемното управление е да се поддържат доброто състояние, продуктивността и устойчивостта на дадена екосистема, за да може тя да осигурява желаните и нужни за хората стоки и услуги. Екосистемното управление се различава от настоящите подходи, които обикновено са съсредоточени върху отделен биологичен вид, сектор, дейност или проблем; при него се взема под внимание кумулативното въздействие на различни сектори.

РДМС е една от най-амбициозните международни правни рамки за защита на морската среда, която хармонизира усилията на 23 крайбрежни държави[14] и 5 държави без излаз на море — съгласувано с държави извън ЕС — за прилагане на екосистемно управление и за постигане на добро състояние на околната среда на морска площ от 5 720 000 km^2, обхващаща четири морски региона — площ, четири пъти по-голяма от сухоземната територия на ЕС. Директивата обхваща зоните от бреговата линия до морското дъно, като по този начин се опазва пълната гама морско биологично разнообразие — от едноклетъчните водорасли до огромни китоподобни видове, анализират се всички аспекти на околната среда — от функциите на екосистемата до химичните свойства, и се оценяват последиците от всички човешки дейности — от туризма до търговския риболов с дънни тралове.

За прилагането на цялостен подход и за оценката на устойчивостта е необходимо познаване на характеристиките на екосистемите и на оказвания от човека натиск (включително натиска от наземни или атмосферни източници), както и тяхното отчитане при вземането на управленски решения. Във връзка с това в РДМС от всяка държава членка се изисква да разработи интегрирани планове (морските стратегии) въз основа на 11 дескриптора и да извърши оценка на редица критерии и параметри[15].

2.2. Изследване на непознати области

С приемането на РДМС стана ясно, че ЕС се нуждае от: а) всеобхватно екосистемно управление на морската среда и б) преминаване от опазване само на ограничен брой приоритетни местообитания и видове към опазването на цялата

[13] След приемането на РДМС Съветът по общи въпроси посочи, че хоризонталните инструменти на политиката са от първостепенно значение за насърчаване на устойчивото икономическо развитие, мониторинга на околната среда, безопасността, сигурността и правоприлагането по отношение на океаните, моретата и крайбрежните региони в Европа. Той потвърди, че РДМС, в която се съдържа екосистемният подход спрямо управлението на човешките дейности, представлява основа за по-успешното и устойчиво развиване на всички морски дейности (2973-то заседание на Съвета по общи въпроси, Брюксел, 16 ноември 2009 г.).

[14] Предвид факта, че настоящият доклад обхваща периода 2008—2019 г., Обединеното кралство е отчетено като държава — членка на ЕС.

[15] Посочени в Решение (ЕС) 2017/848 на Комисията от 17 май 2017 г. за определяне на критерии и методологични стандарти за добро екологично състояние на морските води, както и на спецификации и стандартизирани методи за мониторинг и оценка, и за отмяна на Решение 2010/477/ЕС (ОВ L 125, 18.5.2017 г., стр. 43).

морска екосистема. По някои теми и за някои региони обаче данните и знанията за морската среда бяха (и все още са) оскъдни[16]. В тази връзка с РДМС се създаде хармонизирана правна рамка за сигурни непрекъснати подобрения в събирането на данни. По-специално с РДМС се насърчи разработването на всеобхватни морски програми за мониторинг в рамките на националните морски стратегии. Целта на тези програми за мониторинг е да се определи състоянието на морската среда, постигането на екологичните цели и ефективността на мерките (SWD(2020) 60).

Въз основа на РДМС бяха проведени инициативи за приложни изследвания, с които беше осигурена важна информация за експертите, ръководителите и създателите на политики[17]. Някои от тези инициативи бяха насочени към оценка на морските отпадъци и подводния шум — две теми, по които имаше доста неясноти преди влизането на РДМС в сила. Въз основа на мониторинга и натрупаните знания относно морските отпадъци съгласно РДМС ЕС прие ново законодателство за ограничаване на пластмасовите продукти за еднократна употреба и на изгубените риболовни уреди, които представляват около 70 % от всички отпадъци по плажовете. РДМС беше стимул за извършването на мониторингови проучвания на подводния шум и за създаването на редица регистри за импулсен подводен шум. Освен това анализирането на морското дъно, както и на цели хранителни мрежи, са нови подходи, които до голяма степен се определят от изискванията на РДМС.

Оценките, мрежите за мониторинг и програмите от мерки, предвидени в РДМС, насочват усилията не само към нови области на изследвания, но и към подобряване на управлението и съгласуваността на политиките. Вече са в сила редица законодателни актове, имащи отношение към директивата, като на равнището на ЕС тези актове включват по-специално Рамковата директива за водите[18], Директивата за птиците, Директивата за местообитанията[19] и Регламента относно общата политика в областта на рибарството[20]. Ключово постижение в изпълнението на всяка от стъпките на РДМС е определянето на пропуските в знанията. По този начин държавите членки, институциите на ЕС и

[16] Европейският икономически и социален комитет изтъкна като приоритет развитието, интегрирането и координирането на европейските мореплавателски и морски изследвания. Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Европейска стратегия за мореплавателските и морските изследвания: съгласувана рамка на Европейското научноизследователско пространство в подкрепа на устойчиво използване на океани и морета“ (COM(2008) 534 окончателен) (ОВ C 306, 16.12.2009 г., стр. 46).

[17] Вж. например публикацията „LIFE and the marine environment“ (https://doi.org/10.2779/942085), финансираните по линия на рамковите програми на ЕС за научни изследвания и иновации проекти като https://cordis.europa.eu/article/id/400695-better-marine-stewardship-through-research-and-innovation, проектите DEVOTES и STAGE (http://www.devotes-project.eu/, http://www.stagesproject.eu/) и списъка с проекти в документ SWD(2020) 60.

[18] Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2000 г. за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите (ОВ L 327, 22.12.2000 г., стр. 1).

[19] Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 г. относно опазването на дивите птици (ОВ L 20, 26.1.2010 г., стр. 7) и Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 г. за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (ОВ L 206, 22.7.1992 г., стр. 7).

[20] Регламент (ЕС) № 1380/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. относно общата политика в областта на рибарството, за изменение на регламенти (ЕО) № 1954/2003 и (ЕО) № 1224/2009 на Съвета и за отмяна на регламенти (ЕО) № 2371/2002 и (ЕО) № 639/2004 на Съвета и Решение 2004/585/ЕО на Съвета (ОВ L 354, 28.12.2013 г., стр. 22).

заинтересованите страни съумяха да насочат вниманието си към основните потребности, свързани с управлението и научните изследвания. Макар че изпълнението на директивата доведе до значително подобряване на знанията за състоянието на морските води на Съюза (SWD(2020) 61), интегрирането и хармонизирането на тези знания на равнището на ЕС остава предизвикателство.

2.3. Съвместни усилия

Изпълнението на РДМС изисква огромен и координиран принос от страна на държавите членки. За да се улеснят действията в тази насока, държавите членки и Комисията (заедно с регионалните морски конвенции и други заинтересовани страни) създадоха неформална програма за координация — общата стратегия за изпълнение. В прилагането на стратегията участват най-малко 280 експерти от държавите членки, до 70 представители на институциите на ЕС и над 100 регистрирани наблюдатели или заинтересовани страни. Общата стратегия за изпълнение се осъществява под ръководството на директорите в областта на морското дело в ЕС и е организирана от Групата за координация на морската стратегия[21]. Три работни групи осъществяват целенасочена дейност по следните всеобхватни въпроси: добро състояние на околната среда, програми от мерки и социално-икономически анализ, както и обмен на данни, информация и знания. Четири технически подгрупи работят целенасочено по въпросите на нововъзникващите области, които будят особено безпокойство: подводният шум, морските отпадъци, целостта на морското дъно и морските данни. Всички групи разработват, а след това постигат съгласие (обикновено чрез консенсус) относно общи подходи за изпълнението на директивата. Досега са приети 15 документа с насоки[22]. Съществените предизвикателства в процеса на изпълнението произтичат от броя на заседанията (средно 18 заседания годишно във връзка с общата стратегия за изпълнение на директивата), увеличаващата се специализация и необходимостта от координация, за да се избегне тематичната обособеност.

Общата стратегия за изпълнение е изключително полезна за ефективния напредък в изпълнението на директивата; структурите на стратегията се считат за полезни платформи за обмен на информация и изграждане на доверие в процеса на вземане на решения[23]. По-голямата част от членовете на общата стратегия за изпълнение са съгласни, че нейната структура и работна програма отговарят на целта, като същевременно има известна възможност за рационализиране (опростяване) на съществуващите процедури, за да може да се отдели повече време за обсъждане на оценките на Комисията, както и за да може директивата да се свърже по-добре с други директиви, по-специално във връзка с докладването[24].

[21] Експертна група на Комисията за стратегическа координация във връзка с Рамковата директива за морска стратегия (2008/56/ЕО) (E02550).

[22] Публикувани на https://circabc.europa.eu/w/browse/1dfbd5c7-5177-4828-9d60-ca1340879afc

[23] Заключения на Групата за координация на морската стратегия, публикувани от Cavallo и други, 2017 г. (http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2017.09.035).

[24] Резултати от въпросник, изпратен до всички членове на различните групи в рамките на общата стратегия за изпълнение през април 2019 г., с цел да се извърши критичен преглед на функциите и работната програма на стратегията.

2.4. Обществено участие и осведоменост по отношение на океаните[25]

Достъпът до информация за околната среда, участието на обществеността във вземането на решения по екологични въпроси и достъпът до правосъдие са общи принципи по отношение на ангажиментите в областта на околната среда, насърчавани на международно равнище[26]. В РДМС се съдържат изрични изисквания[27], за да се помогне за изпълнението на тези ангажименти. С РДМС се създава прозрачен механизъм за разработване и изпълнение на национални морски стратегии и за проследяване на процеса на европейско равнище (напр. изпълнението може да се проследява чрез отворени платформи за споделяне на информация[28]). От държавите членки изрично се изисква да насърчават активното участие на всички заинтересовани страни. Освен това във всеки етап от изпълнението е включен процес на обществена консултация, организирана от всяка от 23-те крайбрежни държави членки (SWD(2020) 60). В много от програмите от мерки съгласно РДМС са предвидени и кампании за повишаване на осведомеността.

РДМС способства за насочване на вниманието към здравето на морските екосистеми — например за да се установи общият ефект върху морето от замърсяването, причинено от наземни източници, включително пластмасови отпадъци. Процесът на обществена консултация ангажира гражданското общество и заинтересованите страни в цяла Европа в разработването на национални морски стратегии. Тези дейности, свързани с обсъждането и поемането на ангажименти, както и обменът на събраните данни, ще продължат да оказват значителен принос към осведомеността на европейската общественост във връзка с океаните, като целта е да се подобрят знанията за влиянието на океаните върху живота на хората и за последиците от човешките дейности и поведение върху морските екосистеми.

2.5. Регионално сътрудничество

Трансграничният характер на определени видове натиск и на някои екосистеми затруднява тяхното самостоятелно управление от държавите членки[29]. В РДМС се изброяват регионите и подрегионите, в които тя се изпълнява, изисква се регионална координация между държавите членки и се насърчава

[25] Осведомеността по отношение на океаните представлява наличието на познание за тях и за взаимоотношенията между океаните и хората.

[26] По-специално пример в това отношение е приетата през 1998 г. Конвенция от Орхус за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда на Икономическата комисия за Европа на Организацията на обединените нации.

[27] Член 19 от РДМС и точка 8 от приложение VI към нея.

[28] Например CIRCABC (https://circabc.europa.eu/w/browse/326ae5ac-0419-4167-83ca-e3c210534a69) и ISE Marine (https://water.europa.eu/marine).

[29] Съветът по общи въпроси подчерта, че сътрудничеството между държавите членки и регионите, споделящи един морски басейн, както и с държави извън ЕС, когато е целесъобразно, е съществен елемент за успеха на изпълнението на РДМС. Той също така изтъкна необходимостта от възможно най-тясно сътрудничество между всички държави, споделящи морски води и трансгранични водосборни басейни (2973-то заседание на Съвета по общи въпроси, Брюксел, 16 ноември 2009 г. и 2988-мо заседание на Съвета по околна среда, Брюксел, 22 декември 2009 г.).

сътрудничеството с държави извън ЕС[30]. В директивата се посочва, че движеща сила за това сътрудничество могат да бъдат регионалните морски конвенции[31]. През последното десетилетие тези конвенции i) в повечето случаи се превърнаха в подходящи платформи за изпълнение на РДМС, в чиито рамки договарящите страни си сътрудничат и споделят подходи в тясна връзка с общата стратегия за изпълнение на РДМС[32]; ii) оказаха подкрепа за сътрудничеството и постигането на споразумение за действията и целите с държави извън ЕС; iii) получиха значителна техническа и финансова помощ от ЕС при изготвянето на техните работни програми.

Четирите регионални морски конвенции в Европа споделят една и съща обща цел — защита на морската среда, и възприемат екосистемния подход, но се различават по отношение на структурата, научния и оперативния капацитет, управлението (включително мониторинга на съответствието) и степента на улеснението, което предлагат на участващите държави — членки на ЕС, по отношение на изпълнението на РДМС. Понятието „добро състояние на околната среда“ и поставянето на екологични цели от РДМС се включва в някои — но не във всички — регионални морски конвенции. В някои случаи се изразява предпочитание към описание на тенденциите (подобряване или влошаване), а не толкова към определяне на критерии за това дали състоянието на околната среда е добро или не. Регионалните морски конвенции редовно изготвят доклади за състоянието на морската среда[33], под една или друга форма, като се стремят да синхронизират графиците си с шестгодишния цикъл на РДМС, да приемат планове за действие и да координират дейностите за мониторинг.

В същото време регионалните морски конвенции се ползват от значителните човешки ресурси, мобилизирани във връзка с РДМС, както и от знанията, натрупани от нейното приемане досега. ЕС финансира значителен брой проекти, насочени към координираното изпълнение на РДМС и разработването на планове за действие на тези конвенции във всички морски региони. Борбата срещу морските отпадъци е добър пример за това как целенасоченото и значително

[30] Членове 4, 5 и 6 от РДМС. Окончателната одобрена карта на морските региони и подрегиони съгласно РДМС можете да намерите на https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/europe-seas#tab-gis-data.

[31] Морските води на ЕС са предмет на четири регионални морски конвенции: Конвенция за защита на морската среда на района на Балтийско море от 1974 г. (Хелзинкска конвенция — HELCOM), Конвенция за защита на морската среда на Североизточния Атлантически океан (конвенции от Осло и Париж — Конвенция OSPAR), Конвенция за защита на морската среда и на крайбрежните райони в Средиземноморието (Конвенцията от Барселона — UNEP/MAP) и Конвенция за опазване на Черно море от замърсяване (Конвенцията от Букурещ, към която ЕС все още се опитва да се присъедини). Конвенцията OSPAR обаче не обхваща целия европейски подрегион Макаронезия, а само архипелага на Азорските острови.

[32] Общата стратегия за изпълнение, приета от държавите членки и от Комисията във връзка с изпълнението на Директива 2008/56/ЕО — вж. раздел 2.3 от настоящия доклад.

[33] UNEP/MAP Mediterranean Quality Status Report (Доклад на UNEP/MAP за състоянието на качеството на Средиземноморието)(https://www.medqsr.org/), OSPAR Intermediate Assessment (Междинна оценка на Конвенцията OSPAR) (https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/intermediate-assessment-2017/), HELCOM second Holistic Assessment (Втора цялостна оценка на Конвенцията HELCOM) (http://stateofthebalticsea.helcom.fi/), Black Sea State of Environment Report 2009-2014 (Доклад за състоянието на околната среда в Черно море за периода 2009—2014 г.) (http://www.blacksea-commission.org/SoE2009-2014/SoE2009-2014.pdf).

европейско финансиране от различни източници[34] се използва за изпълнение на регионалните планове за действие за борба срещу тези отпадъци, което може да послужи едновременно за постигане на националните, регионалните и европейските цели, а дори и на целите в световен мащаб.

2.6. Ангажименти в световен план

РДМС е основен стълб за изпълнение на поетите от ЕС ангажименти в световен план във връзка със защитата на морската среда и развитието на устойчив подход за управление на океаните, както е посочено в инициативата на ЕС за международното управление на океаните[35]. Тя също така играе важна роля за гарантиране на по-съгласувани действия между държавите — членки на ЕС.

Както беше потвърдено неотдавна в Програмата до 2030 г.[36], а също и въз основа на признаването му от световната общност[37], екосистемният подход е от жизненоважно значение за постигане на целта за устойчиво развитие „Опазване и устойчиво използване на океаните, моретата и морските ресурси за устойчиво развитие“ (цел за устойчиво развитие № 14). Мониторингът и оценката, които се изискват съгласно РДМС, помагат на ЕС в изпълнението на повечето от задачите по цел за устойчиво развитие № 14, които обхващат устойчивото управление, защитените зони, замърсяването от морски отпадъци и еутрофикацията, окисляването, последиците от неустойчивите риболовни практики, научните знания и прилагането на международното право. Координирането на регионалното изпълнение на изискванията на равнището на отделните морски басейни и оценката на свързаните с океаните цели за устойчиво развитие се подпомагат както чрез директивата, така и чрез тясното сътрудничество между държавите членки в рамките на съответните регионални морски конвенции[38].

В РДМС се съдържа специфичната регулаторна цел за поддържане на биологичното разнообразие, която има основополагаща роля за постигането на добро състояние на околната среда в океаните и моретата. С нея се оценява състоянието на групите морски видове (включително птици, бозайници и риби) и типовете пелагични местообитания и местообитанията по морското дъно. С други думи, с директивата се предоставя правна рамка за приноса към изпълнението на ангажиментите по Конвенцията за биологичното разнообразие и към предстоящата стратегия на ЕС за биологичното разнообразие до 2030 г. В РДМС се включва и създаването на морски защитени територии, както и други мерки за

[34] Например програмите Life+ и „Хоризонт 2020“, финансирането по линия на европейските структурни и инвестиционни фондове, включително Европейският фонд за морско дело и рибарство и регионалното финансиране, финансирането по линия на европейската политика за съседство и на инструмента за партньорство, както и финансирането за развитие.

[35] Международно управление на океаните: приносът на ЕС за отговорното управление на океаните (JOIN(2016)49 final).

[36] „Да преобразим света: програма до 2030 г. за устойчиво развитие“ (A/RES/70/1), приета през септември 2015 г. като план за действие за хората, планетата и просперитета. Тя се състои от 17 цели за устойчиво развитие и 169 задачи.

[37] Например в Декларацията от Рио за околната среда и развитието от Конференцията на ООН по околна среда и развитие (КОНОСР) от 1992 г. или в заключителния документ от „Рио+20“, „Бъдещето, което искаме“ (A/CONF.216/L.1).

[38] Вж. например Декларация на министрите в рамките на HELCOM (http://www.helcom.fi/Documents/HELCOM%20at%20work/HELCOM%20Brussels%20Ministerial%20Declaration.pdf), приета на 6 март 2018 г.

пространствена защита, които формират съгласувани и представителни мрежи в съответствие с международните ангажименти[39].

В директивата е включено изискването на Конвенцията на ООН по морско право (UNCLOS)[40] за наблюдение и измерване на рисковете или последствията от замърсяването за морските води на ЕС. В нея се съдържат и различни задължения, с които от държавите членки се изисква да предприемат мерки за предотвратяване, намаляване и контрол на замърсяването на морската среда от наземни източници, за предотвратяване на замърсяването на морското дъно и геоложката му основа, както и на въвеждането на неместни видове. В директивата са включени и разпоредбите на UNCLOS за устойчив риболов и аквакултури, както и за иновации и инвестиции в научни изследвания. На последно място, но не и по значение, чрез поставянето на акцент върху регионалното сътрудничество РДМС улеснява изпълнението на поетия от държавите ангажимент в рамките на UNCLOS за сътрудничество с цел защита на морската среда.

Парижкото споразумение[41] е първото споразумение в областта на климата, в което се обръща внимание на океаните и се признава съществената им роля в глобалната климатична система. Днес морските екосистеми са включени в повечето от националните ангажименти по Парижкото споразумение; изразената от правителствата преобладаваща загриженост е свързана с въздействието на изменението на климата върху крайбрежните зони, затоплянето на океаните и рибарството[42]. С РДМС и свързаните с нея всеобхватни морски стратегии се осигурява добра рамка (която все още не се използва пълноценно) за мониторинг на въздействието на изменението на климата и за проучване на възможностите за неговото ограничаване, както и за прилагане на екосистемния подход по отношение на приспособяването на морските екосистеми към последиците от изменението на климата. Като част от усилията за постигане на въглеродна неутралност до 2050 г., както е посочено в Зеления пакт, в Европа вероятно ще се отбележи безпрецедентно повишаване на енергията от възобновяеми източници, разположени в морето[43], което неминуемо ще засегне морските видове и местообитания.

---

[39] По-специално цел № 11 от Конвенцията за биологично разнообразие от Аичи е до 2020 г. да бъдат съхранени поне 17 % от сухоземните и вътрешните водни площи, както и 10 % от крайбрежните и морски райони, най-вече тези с особена важност за биологичното разнообразие и предоставянето на екосистемни услуги, чрез ефективно и справедливо управлявани, екологично представителни и добре свързани помежду си системи от защитени територии и приемане на други ефективни природоохранителни мерки на районен принцип, които да бъдат интегрирани в по-широки ландшафти и морски райони.

[40] В UNCLOS се определят отговорностите и правата на нациите по отношение на моретата и океаните и се включват редица задължения във връзка със защитата и опазването на морската среда.

[41] Първото правно обвързващо всеобщо споразумение за избягване на изменението на климата чрез ограничаване на глобалното затопляне до значително под 2 °C и полагане на усилия за ограничаването на покачването на температурата до 1,5 °C над нивата от прединдустриалния период, прието в Париж през декември 2015 г. (https://unfccc.int/documents/9097).

[42] Ангажименти по отношение на океаните в рамките на Парижкото споразумение (https://doi.org/10.1038/nclimate3422).

[43] Според съобщението на Комисията „Чиста планета за всички — Европейска стратегическа дългосрочна визия за просперираща, модерна, конкурентоспособна и неутрална по отношение на климата икономика“ (COM/2018/773 final) 80 % от електроенергията ще произхожда от възобновяеми енергийни източници, все по-голяма част от които са разположени в морето.

3. ОСНОВНИ ВРЪЗКИ МЕЖДУ ПОЛИТИКИТЕ НА ЕС И РДМС[44]

Определената в РДМС рамка за запазване на биологичното разнообразие и гарантиране на устойчивото използване на морските ресурси на ЕС до голяма степен се подкрепя и от други правни инструменти на ЕС. В настоящия раздел се разглеждат деветте политики на ЕС, които държавите членки посочват най-често като допринасящи за програмите от мерки съгласно РДМС, както и последните разработени политики за справяне със замърсяването с пластмасови отпадъци. По принцип РДМС i) включва цялата налична (официална) информация за морските води на ЕС в националните морски стратегии и ii) извършва оценка на положението с цел ефективното управление на морската среда. Разработват се нови концепции на политиката, като например прагови стойности за определяне на добро състояние на околната среда[45], с цел осъществяване на стратегиите на практика и допълване на съществуващите прагови стойности[46] от други политики.

3.1. Рамкова директива за водите и Директива за пречистването на градските отпадъчни води[47]

Много от проблемите, които засягат речната и морската среда, се пораждат на сушата. Поради това в РДМС и в Рамковата директива за водите се разглеждат сходни видове натиск и фактори (използване от човека и човешки дейности) и се използват множество еднакви мерки. Предвидените в РДМС мерки, свързани с морската еутрофикация, замърсителите, хидрографските промени и биологичното разнообразие, препращат към мерките, посочени в Рамковата директива за водите. Едва в една трета от плановете за управление на речните басейни, разгледани в петия доклад за изпълнението на Рамковата директива за водите[48], е посочена необходимостта от допълнителни мерки в подкрепа на целите на РДМС. С оглед на изпълнението на РДМС някои държави членки прилагат на доброволен принцип мерки по отношение на различни проблеми — например във връзка с речните отпадъци.

---

[44] В член 20, параграф 3, буква ж) от РДМС се изисква в докладите, предвидени в параграф 1 от същия член, да се включи обобщение на приноса на други свързани с въпроса общностни политики за постигане на целите на директивата. Това обобщение не заменя бъдещия анализ на съгласуваността на политиките, който следва да бъде извършен в рамките на оценката на РДМС.

[45] „Прагова стойност“ означава стойност или интервал от стойности, даващи възможност за оценка на постигнатото по даден критерий ниво на качеството, с което да се допринесе за оценката на степента, в която е постигнато добро екологично състояние (член 2, параграф 5 от Решение (ЕС) 2017/848 на Комисията. Праговите стойности включват „приемливо отклонение“ от референтните или първичните условия. Това позволява устойчивото използване на моретата, като се допуска известна степен на натиск, при условие че се запазва общото качество на околната среда (SWD(2020) 62).

[46] За прагови стойности могат да се използват и други фактори, като например стандартите за добро екологично състояние.

[47] Директива на Съвета от 21 май 1991 г. за пречистването на градските отпадъчни води (91/271/ЕИО) (ОВ L 135, 30.5.1991 г., стр. 40).

[48] Работен документ на службите на Комисията — Доклад за напредъка по изпълнението на програмите от мерки съгласно Рамковата директива за водите, придружаващ съобщението на Комисията до Европейския парламент и Съвета, озаглавено „Рамковата директива за водите и Директивата за наводненията: действия за постигане на статус „добро състояние“ за водите в ЕС и за намаляване на риска от наводнения“ (SWD/2015/50 final).

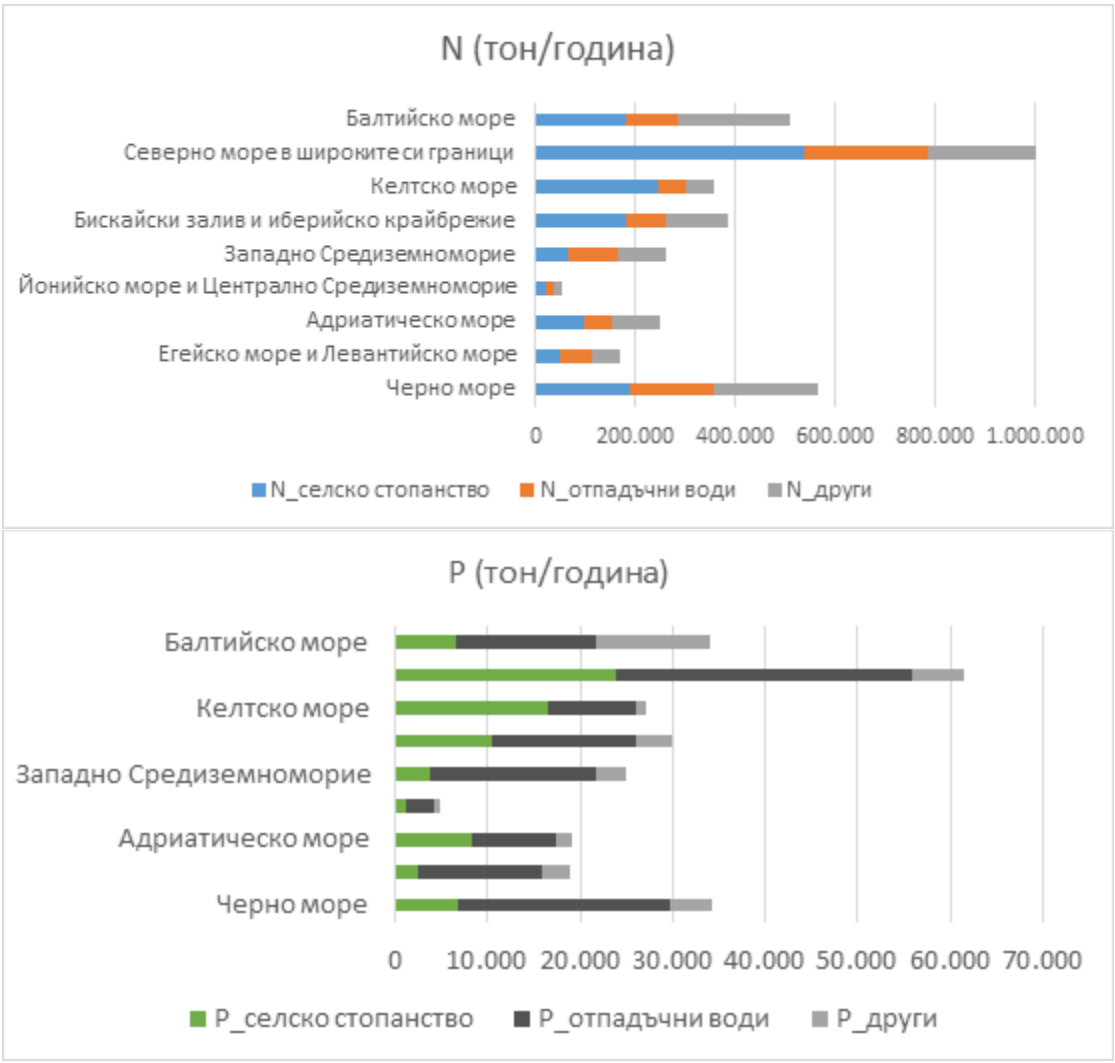
По отношение на пространствения обхват и двете директиви се прилагат за крайбрежни и териториални води, като РДМС изрично обхваща само аспектите, свързани с крайбрежните води, които не се разглеждат от Рамковата директива за водите (например подводния шум и морските отпадъци), а прилагането на Рамковата директива за водите спрямо териториалните води се отнася единствено до химичното състояние. През 2017 г. Комисията актуализира РДМС с решение за определянето на добро екологично състояние. В решението от 2017 г. се изисква държавите членки отново да използват оценките на Рамковата директива за водите по отношение на морската еутрофикация, замърсителите и хидрографските промени. Както обаче беше посочено в Проверката за пригодност на Рамковата директива за водите[49], това изискване невинаги се изпълнява, тъй като националните оценки на двете директиви може леко да се различават (напр. да съдържат различни елементи на качеството или скали за оценка) и определението за добро екологично/химично състояние в Рамковата директива за водите невинаги се основава на същите елементи като определението за добро състояние на околната среда в РДМС. Въпреки това според проверката за пригодност Рамковата директива за водите и РДМС са съгласувани и имат допълващи се цели. По отношение на резултатите около 40 % от повърхностните води (реки, езера, преходни и крайбрежни води) са в добро екологично състояние или потенциално такова и 38 % — в добро химично състояние[50]. Това има преки последици за напредъка по РДМС.

В Директивата за пречистването на градските отпадъчни води се определят цели и инструменти за намаляване главно на притока на органична материя и хранителни вещества посредством точкови източници. Връзката между Директивата за пречистването на градските отпадъчни води и еутрофикацията се посочва в повечето програми от мерки на държавите членки, докато други, пряко свързани с РДМС въпроси (като например замърсителите и морските отпадъци), обикновено не се споменават изрично. В оценката на Директивата за пречистването на градските отпадъчни води се потвърждава, че директивата е много ефективна за намаляване на замърсяването в пречистените отпадъчни води и че нейното изпълнение остава от решаващо значение за постигане на целите на РДМС[51]. В оценката се посочват някои ограничения за пречиствателните станции за отпадъчни води, които могат да бъдат отнесени и към морската среда, като например обстоятелството, че не се разглеждат замърсителите, които пораждат нови опасения (напр. фармацевтични продукти и пластмасови микрочастици), или че не се пречистват всички валежни води, градският отток и малките агломерации. Въпреки това Директивата за пречистването на градските отпадъчни води е един от най-ефективните инструменти за ограничаване на градското замърсяване, включително замърсяването на реките и моретата с нитрати и фосфор.

[49] Работен документ на службите на комисията — Проверка за пригодност на Рамковата директива за водите, Директивата за подземните води, Директивата за стандартите за качество на околната среда и Директивата за наводненията (SWD/2019/439).

[50] Доклад за водите на Европейската агенция за околна среда от 2018 г. (https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-water#tab-data-references).

[51] Вж. https://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/evaluation/index_en.htm и документите, поместени на този сайт.



Фигура 1: Замърсяване с азот (N) и фосфор (P) на морските подрегиони по отделни източници (в тонове/година). Този анализ беше част от неотдавнашната оценка на Директивата за пречистването на градските отпадъчни води[52].

3.2. Директиви за птиците и местообитанията

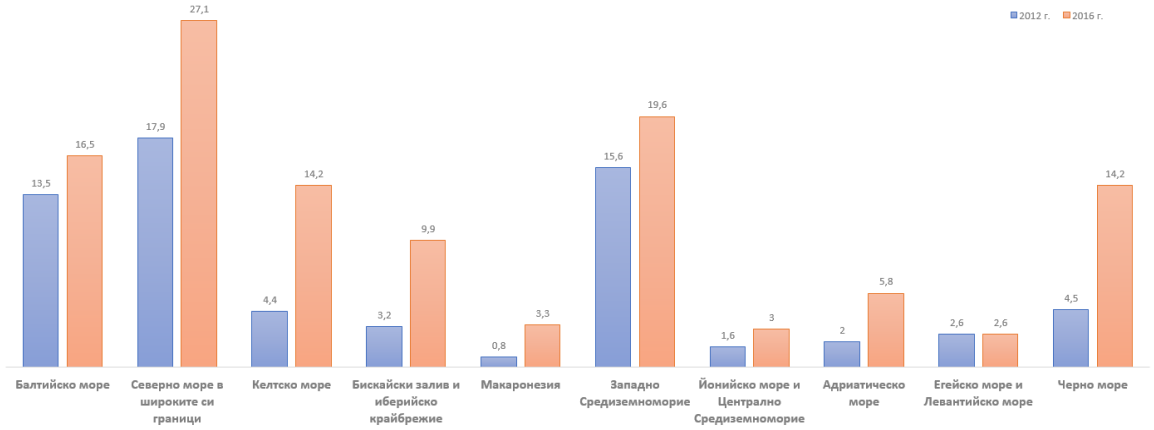
Както става ясно от програмите от мерки съгласно РДМС, Директивата за птиците и Директивата за местообитанията са от особено значение за постигане на добро състояние на околната среда по отношение на морското биологично разнообразие, чуждите видове, промишления улов на риба и ракообразни. Едва в няколко програми от мерки Директивата за птиците и Директивата за местообитанията се свързват с дескрипторите на РДМС, които се отнасят до морските отпадъци и подводния шум, дори ако те могат да представляват заплаха например за морските птици, бозайници и влечуги.

Целите и на трите директиви са сходни, въпреки че обхватът на РДМС е по-широк. Главната цел на Директивата за местообитанията — да се постигне благоприятен природозащитен статус на обхванатите видове и местообитания, и сходната цел, заложена в Директивата за птиците, отнасяща се до всички диви птици — не отговаря точно на понятието „добро състояние на околната среда“ по отношение на определението, мерките или сроковете. И двете понятия обаче са взаимно

[52] Данни от Pistocchi и други, 2019 г. (https://doi.org/10.2760/303163).

подкрепящи се. Държавите членки извършват оценка на състоянието и тенденциите, свързани с видовете и местообитанията, защитени съгласно Директивата за птиците и Директивата за местообитанията, и докладват на всеки шест години. За периода 2007—2012 г. процентът на докладваните съгласно Директивата за местообитанията видове в европейските морски региони, които са с благоприятен природозащитен статус, варира от нула в Черно море до 20 % в Балтийско море[53]. В решението от 2017 г. се предвижда, когато е възможно, оценките на морските видове и местообитания съгласно Директивата за птиците и Директивата за местообитанията да се използват повторно, като всяка държава членка може да прави това по различен начин[54]. Освен това както в РДМС, така и в Директивата за местообитанията се определят географските региони, в рамките на които се очаква държавите членки да си сътрудничат и да прилагат съвместни подходи. Регионалните граници в рамките на двете директиви вече до голяма степен са хармонизирани.

Мерките за пространствена защита, докладвани съгласно РДМС, обикновено се отнасят до морските защитени територии и са установени в рамките на Директивата за птиците и Директивата за местообитанията като част от мрежата „Натура 2000“, която все още е непълна по отношение на морската среда. В РДМС обаче беше представена нова гледна точка относно пространствената защита, според която освен специфичните цели за опазване на отделни морски защитени територии, мрежите от морски защитени територии следва да са съгласувани в екологично отношение и представителни на (под)регионално равнище. Следователно мрежите от защитени територии следва да бъдат цялостни инструменти за справяне с всички основни източници на натиск, да са ефективни и в тях да са представени по балансиран начин всички морски местообитания и характеристики на екосистемата. Въпреки всичко в програмите от мерки на държавите членки, изготвени съгласно РДМС, последователността и ефективността не се разглеждат в регионален аспект.



53 Видове, представляващи интерес за Европа https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/species-of-european-interest-2/assessment.

54 Комисията започна проучване, за да изследва привеждането в съответствие на докладваните данни и целите на политиките съгласно Директивата за птиците, Директивата за местообитанията и Рамковата директива за морска стратегия с оценката на морските видове и местообитания.

Фигура 2: Последна (2012—2016 г.) промяна на процента на площта, обхванатата от морски защитени територии във водите на ЕС, в различни морски подрегиони[55].

3.3. Обща политика в областта на рибарството

Една от целите на общата политика в областта на рибарството е тя да бъде съгласувана с РДМС и нейните цели за постигане на добро състояние на околната среда. Тя определя нива на експлоатация и установява технически мерки за формулиране на устойчиви риболовни практики с цел да бъде намален риболовният натиск, оказващ влияние върху запасите от риба и ракообразни, които са обект на промишлен риболов (един от дескрипторите на РДМС). Политиката също така има за цел да се гарантира, че отрицателното въздействие на риболовните дейности върху морската екосистема е сведено до минимум. Това се отнася за въздействието върху богатството и многообразието на морските организми, морските хранителни мрежи и екосистеми и местообитанията по морското дъно (което отговаря на три други дескриптора на РДМС). Освен това образуваните в резултат от рибарството отпадъци, като например изхвърлените или изгубени риболовни мрежи и други уреди, могат да са причина за изменение на местообитанията. По отношение на мерките на РДМС повечето държави членки отнасят мерките за морското биологично разнообразие и промишления улов на риба и ракообразни към общата политика в областта на рибарството, но само някои от тях правят това по отношение на отпадъците в морските води. Мерките за управление, предложени от Комисията в рамките на политиката, доведоха до намаляване на смъртността от риболов при няколко от запасите от риба и ракообразни в Североизточния Атлантически океан и в Черно море, които са обект на промишлен риболов; този напредък обаче все още е недостатъчен за постигането на съответните цели на общата политика в областта на рибарството. Ситуацията е още по-сериозна в Средиземно море и в Черно море, където прекомерният улов остава обичайна практика.

В приложение I към РДМС се посочва, че всички риби и ракообразни, които са обект на промишлен риболов, следва да са в безопасни биологични граници. За измерване на това състояние в РДМС се използва понятието за максимален устойчив улов, въведено в контекста на общата политика в областта на рибарството. Следователно с тази политика се насърчава използването на оценките на запасите и съответните многогодишни планове, както и консултациите с подходящите научни органи. Макар в рамките на общата политика в областта на рибарството малко или много се разполага с информация за рибните запаси и тя се докладва от държавите членки, не всички държави членки представят систематично данни по отношение на други критерии като смъртността/нараняването на видове от инцидентен улов или физическите смущения на морското дъно от риболовни дейности. Понякога тези пропуски могат да бъдат запълнени посредством информация на регионално ниво — така например в 86 % от морското дъно на Северно море в широките му граници и на Келтско море, на което е направена оценка, се намират доказателства за физически смущения, предизвикани от дънни трални уреди[56]. Практическото осъществяване

[55] Данни от Европейския тематичен център за вътрешнотериториалните, крайбрежните и морските води (ETC/ICM), 2017 г. (https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/external/spatial-analysis-of-marine-protected).

[56] Портал на OSPAR за оценка на степента на физическите щети върху преобладаващите и специалните местообитания (https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/intermediate-assessment-2017/biodiversity-status/habitats/extent-physical-damagepredominant-and-special-habitats/).

на целите както на РДМС, така и на общата политика в областта на рибарството, би подобрило опазването на рибните запаси, които са обект на промишлен риболов, биологичното разнообразие и местообитанията. Освен това определянето на прагови стойности съгласно РДМС би улеснило прилагането на целевите мерки, включително мерките съгласно общата политика в областта на рибарството.

Общата политика в областта на рибарството също така насърчава устойчивото отглеждане на аквакултури с цел да се допринесе за продоволствената сигурност и снабдяване, растежа и заетостта. В нея се препоръчва използването на необвързващи стратегически насоки, първите от които бяха приети през 2013 г. във връзка с развитието на устойчиви дейности в областта на аквакултурите. Тези насоки послужиха като основа за многогодишните национални планове на държавите членки и техните дейности в рамките на Европейския фонд за морско дело и рибарство за периода 2014—2020 г. След текущия преглед на насоките от 2013 г. ще бъде предоставена информация относно актуализирането на националните планове във връзка с финансирането за отглеждане на аквакултури през периода след 2020 г.

3.4. Директива за морско пространствено планиране[57]

Директивата за морско пространствено планиране изисква от държавите членки да разработят морски пространствени планове с цел насърчаване на съвместното съществуване и устойчивостта на съответните дейности и начини на използване. В текста на правното основание на тази директива се съдържа изрична препратка към РДМС, като се посочва, че морското пространствено планиране следва да прилага екосистемен подход и да спомага за постигането на целите за добро състояние на околната среда и координирането на сроковете с тези в РДМС във възможно най-голяма степен. Макар в рамките на няколко проучвания да беше извършено определянето или практическото прилагане на екосистемния подход и взаимодействието между сушата и морето в контекста на морското пространствено планиране, все още няма одобрена методология за цяла Европа.

В програмите си от мерки съгласно РДМС държавите членки свързват морското биологично разнообразие (чрез защитените територии) и хидрографските промени (чрез дейностите, обхванати от морските пространствени планове) предимно с Директивата за морско пространствено планиране, а три държави[58] правят потенциална връзка с подводния шум. Тъй като първият кръг на докладването относно морското пространствено планиране е през 2021 г., все още не е ясно до каква степен целите на РДМС ще бъдат взети под внимание при изпълнението на Директивата за морско пространствено планиране на национално равнище като инструмент, с който да се подкрепи екосистемният подход. Тъй като в Директивата за морско пространствено планиране се предлага интегриране на всички сектори и дейности от синята икономика, тя следва да засили управленските мерки, които спомагат за постигането на добро състояние на околната среда.

[57] Директива 2014/89/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 23 юли 2014 г. за установяване на рамка за морско пространствено планиране (ОВ L 257, 28.8.2014 г., стр. 135).

[58] България, Ирландия и Полша.

3.5. Директива за стратегическа екологична оценка и Директива относно оценката на въздействието върху околната среда[59]

Целта на тези две директиви е да се постигне висока степен на опазване на околната среда, като се гарантира, че въздействието на определени планове/програми (стратегическа екологична оценка) и проекти (оценка на въздействието върху околната среда) върху околната среда се анализират на ранен етап в процеса на вземане на решения. В програмите от мерки съгласно РДМС стратегическата екологична оценка и оценката на въздействието върху околната среда до голяма степен бяха свързани с хидрографските промени, подводния шум, морското биологично разнообразие, еутрофикацията и хоризонталните мерки. Въпреки че аспектите, свързани с биологичното разнообразие, невинаги се оценяват в процеса на оценката на въздействието върху околната среда, при определянето на мерките за опазване на биологичното разнообразие около половината от държавите членки се позовават на Директивата относно оценката на въздействието върху околната среда. От своя страна, няколко държави членки признават потенциала на оценката на въздействието върху околната среда при оценяването на дейностите по отношение на замърсителите.

С широкия си обхват и стратегически характер оценките, предвидени в Директивата за стратегическа екологична оценка и Директивата относно оценката на въздействието върху околната среда, биха могли да отговарят на всички дескриптори на РДМС, въпреки че обхватът и степента на подробност може да се различават. Например проектите, които може да имат значителни последици за околната среда, са предмет на оценка на въздействието върху околната среда, преди да бъдат одобрени. Тези оценки биха могли да допринесат за оценката на състоянието съгласно РДМС. Това може да важи в същата степен и при Директивата за стратегическа екологична оценка, в която се предвиждат по-широкомащабни планове и програми. С тези три директиви има възможност и да се получи по-добра обратна информация относно видовете натиск, свързан с постигането на добро състояние на околната среда, включително дейностите в морето и на сушата.

3.6. Рамкова директива за отпадъците[60], стратегия на ЕС за пластмасите[61] и Директива относно използването на пластмасови продукти за еднократна употреба[62]

В Рамковата директива за отпадъците се предоставят важни механизми за премахването на отпадъците и подобряването на качеството на водите в

[59] Директива 2001/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 юни 2001 г. относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда (ОВ L 197, 21.7.2001 г., стр. 30) и Директива 2014/52/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. за изменение на Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 124, 25.4.2014 г., стр. 1).

[60] Директива (ЕС) 2018/851 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 г. за изменение на Директива 2008/98/ЕО относно отпадъците (ОВ L 150, 14.6.2018 г., стр. 109).

[61] Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Европейска стратегия за пластмасите в кръговата икономика“ (COM/2018/028 final).

[62] Директива (ЕС) 2019/904 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2019 г. относно намаляването на въздействието на определени пластмасови продукти върху околната среда (ОВ L 155, 12.6.2019 г., стр. 1).

съответствие с РДМС. В последния преглед на тази директива беше добавена пряка препратка към въздействието върху морската среда и, наред с РДМС, беше определена целта да се прекрати генерирането на морски отпадъци, като от държавите членки се изисква да предприемат практически стъпки за спиране на замърсяването с отпадъци, включително в морските води. Във връзка с това задачите и мерките, определени в Рамковата директива за отпадъците, са пряко свързани с решението на проблема с морските замърсители. Тъй като някои от изискванията в нея предстои да бъдат транспонирани от държавите членки, все още не може да се направи заключение колко ще бъдат ефективни те на практика. В момента главното предизвикателство е да се гарантира цялостното изпълнение на директивата и да се предотврати депонирането на (често нетретирани) отпадъци, които могат да бъдат проблем особено за крайбрежните зони.

Въпреки ограничения си характер получените от РДМС знания за морските отпадъци, микроотпадъците и тяхното въздействие върху дивата природа спомогнаха за разработването на стратегия на ЕС за пластмасите, което, от своя страна, допринесе за разработването на плана за действие за кръговата икономика. Конкретен пример за приноса на РДМС към последващите действия във връзка със стратегията за пластмасите е подкрепата, която тя предостави за новата Директива относно използването на пластмасови продукти и риболовни уреди за еднократна употреба. Чрез дейностите за мониторинг на отпадъците по плажовете съгласно РДМС Комисията събра достатъчно данни, за да представи оценка на въздействието и законодателно предложение. РДМС също така значително ще помогне за оценката на ефективността на тази нова директива относно пластмасовите продукти и за последващите стъпки по отношение на другите действия в стратегията, като например количественото определяне и картографирането на отпадъците и пластмасовите микрочастици. Очаква се подкрепата да продължи и при разработването на новия план за действие за кръговата икономика[63].

4. ОБОБЩЕНИЕ ЗА СЪСТОЯНИЕТО НА МОРСКАТА СРЕДА В ЕС

В първоначалната оценка на морските води на ЕС, докладвана от държавите членки през периода 2012—2015 г. съгласно РДМС, не беше предоставена единна база от знания за цяла Европа. Това се дължеше предимно на несъгласуваността на показателите, докладвани по критерий, високата хетерогенност на методологичните подходи и липсите в докладваната информация. За да се подобри съгласуваността и последователността в докладите на държавите членки, през 2017 г. Комисията прие преработено решение за определяне на добро екологично състояние (вж. бележка под линия 15). До октомври 2018 г. трябваше да бъде представена актуализация на първоначалната оценка. До октомври 2019 г. обаче своите доклади представиха само 14 държави членки, 10 от които използваха предварително договорения електронен формат (SWD(2020) 60). Поради това в обобщението се разчита на информацията, събрана от Европейската агенция за околна среда и Съвместния изследователски център на Европейската комисия (представена в документ SWD(2020) 61), в допълнение към докладите на държавите членки.

[63] Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Нов план за действие относно кръговата икономика. За по-чиста и по-конкурентоспособна Европа“ (COM(2020) 98 final).

4.1. Застрашени морски екосистеми

Загубата на биологично разнообразие в моретата на Европа не беше спряна през първия цикъл на РДМС[64]. Биологичното разнообразие на морските екосистеми в моретата на Европа все още е уязвимо и не е постигнато добро състояние на местообитанията и видовете. Някои морски популации и групи от видове все още са застрашени, включително някои морски птици (напр. изобилието от над 25 % от видовете морски птици — обект на оценка в североизточната част на Атлантическия океан, е намаляло значително), видове от подклас Пластинчатохрили[65] (например около 40 % от средиземноморските видове намаляват, а за много видове няма достатъчно данни) или някои китоподобни[66] (например морската свиня в Балтийско море с популация от няколкостотин екземпляра). В Средиземно и в Черно море има прекомерен улов на най-малко 87 % от видовете риби и ракообразни, които са обект на промишлен риболов[67]. По принцип състоянието на популациите на китоподобните или е неизвестно, или е недобро. Мониторингът по отношение на главоногите и влечугите е крайно недостатъчен — така например в докладите за морските костенурки, изготвени съгласно Директивата за местообитанията, се посочва, че 33 % от тези костенурки са с неблагоприятен природозащитен статус, като за 67 % статусът е неизвестен.

От друга страна, въведените мерки за управление и съвместните регионални програми през последните две десетилетия намалиха определени видове натиск и помогнаха за увеличаване на размера на популациите на някои видове (напр. популациите на дългомуцунестите тюлени в Европа и на рибите — обект на промишлен риболов в североизточната част на Атлантическия океан). Понастоящем 41 % от запасите от видове риба и черупчести, които са обхванати от различни оценки в североизточната част на Атлантическия океан и в Балтийско море, са в безопасните биологични граници, но този процент се повишава значително, когато се вземе предвид само единият от двата критерия (смъртност от риболов или възпроизводителна способност). Други примери за стабилизиране или възстановяване включват морския орел в Балтийско море и тюлените монаси в някои части на Средиземно море.

Местообитанията по морското дъно във всички европейски морета са подложени на значителен натиск от кумулативното въздействие на дънния риболов, крайбрежните и други дейности. В предварителните резултати от проучване, представено в документ SWD(2020) 61, се посочва, че около 43 % от шелфовата/наклонената зона и 79 % от морското дъно по крайбрежната зона се считат за физически нарушени, което се причинява главно от дънните тралове. Една четвърт от крайбрежните зони на ЕС вероятно са загубили дънните си

[64] В публикацията „Околната среда в Европа — Състояние и перспективи 2020 г.“ (https://www.eea.europa.eu/bg/publications/okolnata-sreda-v-evropa) и в „The IPBES regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for Europe and Central Asia“ („Доклад на IPBES за регионалната оценка на биологичното разнообразие и предлаганите от екосистемите услуги за Европа и Централна Азия“) (https://ipbes.net/assessment-reports/eca) се съдържат данни за намаляването на морското биологично разнообразие в моретата на Европа, а в документ SWD(2020) 61 се представят допълнителни препратки и подробности.

[65] В подклас Пластинчатохрили се включват акули, скатове и хрущялни риби.

[66] В разред Китоподобни се включват китове, делфини и морски свине.

[67] Това се основава на анализ на запасите от 47 вида, които могат да представляват половината от общото количество запаси в региона, обект на промишлен риболов.

местообитания. Основните дейности, докладвани съгласно РДМС, които водят до физическата загуба на бентосните[68] местообитания, са придобиването на територия от морето и защитата от наводнения, строителството на пристанища, изхвърлянето на твърди отпадъци, производството на енергия от възобновяеми източници и въздействието от неустойчивите практики за отглеждане на аквакултури. Възможно е неравностойното положение на бентосните местообитания да повлияе на видовете, които пряко или косвено зависят от тях, включително на изобилието от видове — обект на промишлен риболов.

Въпреки че общото състояние на морските хранителни мрежи в европейските морета все още не може да се оцени напълно, в същото време могат да се посочат много примери за трофични групи[69], които показват тенденции на влошаване с времето. Това се отнася особено за намаляването на изобилието при няколко основни групи хищници, като например птици, акули и морски бозайници. Могат да се дадат примери за морски общности, чието изобилие не е достатъчно за запазване на пълната им възпроизводителна способност — това се наблюдава при много от запасите от риба и ракообразни, които са обект на промишлен риболов в Средиземно и в Черно море. Наблюдават се и признаци на промяна на структурата по размер и разпределение на общностите (показателно за трофично ниво), като например фитопланктона в Балтийско море и зоопланктона (копеподите) в райони от североизточната част на Атлантическия океан.

По отношение на наличието на данни необходимата информация за оценката на състоянието е неподходяща за повечето от видовете, които са обект на оценка. Трябва да бъдат използвани няколко източника на информация, което невинаги води до получаване на хармонизирана картина за ЕС. Много групи от видове не са включени в достатъчна степен в извадките и все още не може напълно да се определи количественото въздействие на различните човешки дейности върху морските популации или хранителните мрежи като цяло. Налице е спешна нужда от подобряване на събирането на данни и, ако е възможно, от допълването му с подходи на моделиране. Необходимо е да бъдат извършвани по-широкомащабни и по-редовни оценки на рибните запаси, по-специално в Средиземно море, Черно море и Макаронезия.

4.2. Основни видове натиск, които засягат морските екосистеми

4.2.1. Чужди видове

В моретата на Европа има над 1200 морски чужди видове и общият им брой продължава да нараства, въпреки че през последното десетилетие се наблюдава известно забавяне в темповете на навлизането им. Преобладаващият брой от тези видове се наблюдава в Средиземно море. Около 7 % от морските чужди видове са потенциално агресивни и въздействието им върху местните общности, екосистеми и техните услуги се нуждае от допълнително проучване. Основните пътища за въвеждането на такива видове в моретата на Европа са корабоплаването (49 %) и морските и вътрешните водни коридори, като например Суецкият канал (33 %). За по-добрия контрол на тези основни пътища и намаляване на въвеждането на нови видове са необходими мерки, съобразени с регионалните особености. Трудно е да се прецени процентът на местните морски видове и местообитания, които са

[68] Местообитания, които се намират по дъното на морето.

[69] Трофична група е група от видове, които използват едни и същи ресурси по съпоставим начин.

неблагоприятно засегнати от чужди видове. Значителните неблагоприятни последици обаче могат да се избегнат посредством повишаване на устойчивостта на морските екосистеми, като се намалят условията, при които може да се стимулира агресивното поведение на чуждите видове (напр. ограничаването на местните видове и създаването на „празни ниши“ в хранителната мрежа или последиците от изменението на климата).

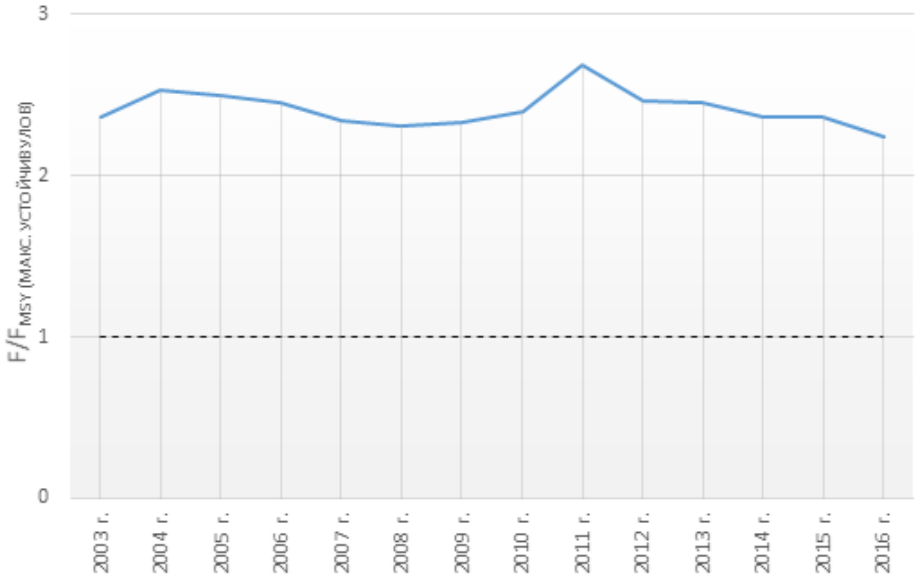
4.2.2. Риболов

От началото на 2000-та година насам по-доброто управление на запасите от риба и ракообразни доведе до намаляване на риболовния натиск в североизточната част на Атлантическия океан, а при няколко запаса от риба и ракообразни се наблюдават признаци на възстановяване на възпроизводителната способност. Понастоящем 41 % от запасите от риба и ракообразни, подложени на оценка в тези два региона, са в безопасните биологични граници[70], което означава, че броят на запасите в безопасните биологични граници се е увеличил почти двойно — от 15 през 2003 г. на 29 през 2017 г. Средната смъртност от риболов е близка до равнищата, при които се постига максимален устойчив улов, но е необходимо допълнително подобрение, за да може всички запаси да достигнат максимален устойчив улов спрямо нивата на смъртност от риболов в съответствие с целите на общата политика в областта на рибарството.

За разлика от това в Средиземно и в Черно море положението остава критично с прекомерен улов при 87 % от запасите — обект на оценка, и значителна липса на знания за риболовния натиск и възпроизводителната способност. Наблюдава се известен напредък, по-конкретно с приемането на първия досега многогодишен план за западната част на Средиземно море, което може да доведе до намаляване на усилието с до 40 %.

Необходими са по-нататъшни спешни действия, чийто успех ще зависи от наличието и качеството на информацията относно моретата, ангажираността за прилагане на научните становища и подходящото въвеждане на мерки за управление. Много от запасите остават обект на прекомерен улов и/или извън безопасните биологични граници. Съществува категорична необходимост от повишаване на усилията от страна на всички участници, за да се гарантира устойчивото управление на запасите.

[70] Въз основа на оценка на около една трета от общите запаси от риба/ракообразни в региона, които са обект на промишлен риболов.



Фигура 3: Тенденция на средния риболовен натиск върху 47 подложени на оценка запаси в Средиземно море и Черно море. Пунктираната линия представлява прагът на устойчивост или максималният устойчив улов. Смъртността от риболов в регионите на Средиземно море и Черно море остава изключително висока и е практически непроменена от 2003 г. насам, което показва, че по-голямата част от запасите са обект на значителен прекомерен улов[71].

Може да е необходимо и да се обсъдят допълнителни действия за постигане на целта за по-добра защита и запазване на дънните местообитания и за намаляване на страничния улов в резултат от риболовните дейности. Предполага се например, че страничният улов представлява основният натиск за всички застрашени видове акули, хрущялни риби и скатове в европейските морета, където са застрашени 32—35 % от всички видове[72].

4.2.3. Предизвикана от човека еутрофикация

46 % от европейските крайбрежни води не отговарят на условията за добро състояние на околната среда[73]. В някои държави обаче обхватът на засегнатите зони намалява. Балтийско море е морският регион с най-висок процент на крайбрежни води, където са проблем условията по отношение на хранителните вещества (58 %), а Черно море — регионът с най-голям процент крайбрежни води, където проблем представляват условията по отношение на фитопланктона (85 %). Еутрофикация се наблюдава и в южната част на Северно море по протежение на северозападния бряг на Франция и в близост до речни устия в рамките на Средиземно море.

В Балтийско и в Черно море се наблюдават широко разпространени бедни на кислород зони в резултат от еутрофикацията, природните условия и последиците от изменението на климата. Това оказва значително въздействие върху бентосните

[71] По данни на Научния, технически и икономически комитет по рибарство (НТИКР), 2019 г. (http://dx.doi.org/10.2760/22641).

[72] Nieto и други, 2015 г.(https://www.iucn.org/ja/content/european-red-list-marine-fishes).

[73] https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/wise-wfd-3

местообитания и хранителните мрежи. Въвеждането на хранителни вещества от точкови източници е намаляло значително в ЕС, въпреки че въвеждането на хранителни вещества от дифузни източници, т.е. изтичания при селскостопански дейности, все още е доста голямо. Освен това периодът от време между действителното намаляване на въвеждането на хранителни вещества и намаляването на последиците от еутрофикацията е дълъг.

Въпреки че еутрофикацията е един относително добре проучен процес, в много региони остава открит въпросът с хармонизирането на методите за мониторинг (във всички държави, между крайбрежните и откритите морски зони, както и между подходите в РДМС и в Рамковата директива за водите).

4.2.4. Трайни изменения на хидрографските условия

Около 28 % от крайбрежната ивица на Европа е засегната от трайни хидрографски изменения, включително от движенията на морската вода и промените в солеността и температурата на морето, предизвикани от човешките дейности — например драгиране, инфраструктурно развитие, добив на пясък или обезсоляване. Съдържащата се в РДМС информация относно тенденциите и състоянието на околната среда по отношение на хидрографските условия обаче е доста оскъдна и разпръсната, което не позволява да се извърши широкомащабна оценка. Използваните критерии и методи не са хармонизирани. Преките и непреките изменения в хидрографските променливи, причинени от човешки дейности, както и тяхното въздействие върху местообитанията по дъното и във водния стълб, невинаги се разбират добре или невинаги се докладват съгласно РДМС. Поради факта, че голяма част от човешките дейности, които са пряка причина за хидрографския натиск, се извършват в крайбрежните води, този въпрос е тясно свързан с Рамковата директива за водите.

4.2.5. Замърсители

Амбициозната цел за постигане на нулево замърсяване, по-специално чрез предотвратяване на изхвърлянето на вредни вещества при източника на замърсяване, е приоритет за ЕС. Прилагането на мерки по различни правни инструменти на ЕС и в световен мащаб, насочени към борба с химичното замърсяване, доведе до намаляване на концентрациите и въздействието на някои опасни вещества върху морската среда, като например на полихлорирани бифенили (PCB), определени органохлорни пестициди и противообрастващи съединения за обработване на метални повърхности, както и до намаляване на случаите на разлив на нефт[74]. От друга страна, тези вещества са много устойчиви и поради това все още присъстват в морската среда.

Водите на Балтийско море се отличават с относително висока концентрация на живак, бромирани забавители на горенето и радиоактивния изотоп Cs-137. Продължават да пораждат безпокойство равнищата на някои тежки метали (като живак, кадмий и олово), конгенери на полихлорираните бифенили и полициклични ароматни въглеводороди в определени зони в североизточната част на

[74] Непрекъснато се полагат допълнителни усилия. Например държавите — членки на ЕС, и Комисията неотдавна предложиха изменение на приетата от Международната морска организация Конвенция за контрол на вредните противообрастващи системи на корабите, за да се включи контролът върху биоцида цибутрин, който е силно токсичен за водораслите, морските треви и коралите.

Атлантическия океан. В Средиземно море все още има някои проблемни крайбрежни точки на замърсяване на флората и фауната с олово и на седиментите с живак. Черно море е засегнато от наличието на органични замърсители, като например пестициди, полихлорирани бифенили и полициклични ароматни въглеводороди, както и някои тежки метали. Важно е да се подчертае, че настоящите оценки са съсредоточени върху ограничен брой замърсители и че множество опасни за околната среда вещества не са обект на мониторинг и оценка.

По отношение на замърсителите в морските хранителни продукти концентрациите на тежки метали, полихлорирани бифенили и диоксини следва да са под максималните нива, установени съгласно законодателството на ЕС в областта на храните[75]. При някои видове риба и продукти от риболов от региона на Балтийско море обаче има чести случаи на надвишаване на максималните стойности на диоксините и диоксиноподобните полихлорирани бифенили, което доведе до забрана за продажбата на сьомга от тази зона. По отношение на всички води в ЕС се разполага с малко информация за неурегулираните замърсители или веществата, които могат да се натрупват в рибата и морските хранителни продукти, използвани за консумация от човека. Въпреки това последните данни сочат натрупване на пластмасови химични остатъци[76] в повечето от морските видове, включително в продукти от риба и ракообразни.

Съществуват възможности за подобряване на мониторинга на замърсяването на морската среда чрез i) по-ефективни начини за извличане на данни и съвместни мрежи за мониторинг (по-специално в Средиземно и в Черно море) и ii) хармонизирани методологични подходи на регионално равнище.

4.2.6. Морски отпадъци

На морските отпадъци, пряко свързани с наличието на отпадъци в сухоземната и в речната среда, се отделя значително внимание, като въз основа на оценките, извършени чрез РДМС и регионалните морски конвенции, се стигна до своевременна подготовка за законодателни действия на равнището на ЕС, насочени към борбата срещу отпадъците от пластмасови продукти за еднократна употреба и отпадъците, свързани с рибарството, както и до преразглеждане на Директивата относно пристанищните приемни съоръжения за предаване на отпадъци от кораби[77]. Наличието на отпадъци е потвърдено във всички участъци на морската среда (брегова ивица, водния стълб и морското дъно). Най-голямата част от морските отпадъци се състои от пластмасови изделия. Така например пластмасовите продукти за еднократна употреба представляват 50 % от количеството на всички отпадъци по европейските плажове, а риболовните уреди, съдържащи пластмаса, възлизат на 27 %. Поглъщането на пластмаса от морските видове също е широкоразпространено явление в европейските морета. То е установено при 93 % от птиците от семейство Буревестникови, обхванати от

[75] Регламент (ЕО) № 1881/2006 на Комисията от 19 декември 2006 г. за определяне на максимално допустимите количества на някои замърсители в храните (ОВ L 364, 20.12.2006 г., стр. 5).

[76] Химичните замърсители, особено добавките в пластмасите, могат да представляват екотоксикологичен риск, свързан с прехвърлянето им в морските организми (например Hermabessiere и други, 2017 г., http://dx.doi.org/10.1016/j.chemosphere.2017.05.096).

[77] Директива (ЕС) 2019/883 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 г. относно пристанищните приемни съоръжения за предаване на отпадъци от кораби, за изменение на Директива 2010/65/ЕС и за отмяна на Директива 2000/59/ЕО.

оценка в североизточната част на Атлантическия океан, като при 85 % от подложените на оценка морски костенурки в Средиземно море е констатирано поглъщане на отпадъци.

Въпреки липсата на редовен мониторинг на регионално равнище всички научни изследвания показват наличието на значителни количества микроотпадъци в морската вода. В новия план за действие относно кръговата икономика са планирани специфични действия на равнището на ЕС за намаляване на умишлено добавените пластмасови микрочастици в продуктите, микроотпадъците, които се отделят от разпадането на такива отпадъци и отделянето на пластмасови микрочастици от продуктите (като например гуми и текстилни изделия) по време на тяхното използване, както и от използваните преди производството пластмасови гранули.

Държавите членки изпълняват регионални планове за действие и осъществяват редица дейности на национално равнище за борба с морските отпадъци. От друга страна, оценките на количеството на отпадъците и знанията за пътищата на въвеждане са в процес на развитие и липсват целенасочени мерки за справяне с основните източници на отпадъци. В Европа има огромна липса на данни за отпадъците по морското дъно, в повърхностния слой и във водния стълб, както и за микроотпадъците и въздействието им върху морските видове (по-специално заплитането в пластмасови предмети). В РДМС се посочва спешната необходимост от координиране на методологиите за мониторинг на национално, регионално и европейско равнище.

4.2.7. Подводен шум

Усилията на европейско равнище са съсредоточени върху установяването на пространственото разпределение и източниците на подводен шум като първа стъпка за определяне на потенциалното излагане на морските екосистеми на този вид натиск. Въпреки наличието на някои карти на подводния шум оценките на състоянието са много оскъдни[78]. Изследванията показват, че последиците от подводния шум върху подводните животни са разнообразни и могат да варират от промени в поведението до смърт.

Основен източник на непрекъснат подводен шум е морският транспорт. Интензивността на корабоплаването е най-голяма по основните транспортни коридори и близо до пристанищата. Най-мащабната област с много интензивно движение (27 % от морската площ) се намира в Средиземно море, като след нея се нарежда Черно море (19 % от морската площ). Импулсният подводен шум, който обикновено се генерира от дейности като морски изследвания, разположени в морето енергийни платформи или извършвани в морето строителни дейности, е пространствено ограничен (има вероятност да се появи в 8 % от морската територия на ЕС), но все пак е вероятно да присъства в големи области от Балтийско море, Централното Средиземноморие и Левантийско море, Северно море, Келтско море, Балеарско море и Адриатическо море. Създадени са два регистъра на източниците на импулсен шум — съответно за северните и южните държави от ЕС. Въпреки това са налице значителни пропуски по отношение на мониторинга и познанията.

[78] Пример за това е публикацията на HELCOM от 2019 г. (http://www.helcom.fi/Lists/Publications/BSEP167.pdf).

Тъй като в бъдеще се очаква увеличаване на повечето човешки дейности, причиняващи непрекъснат и импулсен подводен шум, има вероятност от нарастване и на натиска, оказван от подводния шум. За да се намали това въздействие, следва да се помисли за ограничаването или прихващането на емисиите на подводен шум на ранен етап, когато се планира разполагането на съответните съоръжения или разгръщането на промишлената дейност (напр. морски транспортни коридори и вятърни паркове). Някои експерти препоръчват изготвянето на пространствено-времеви планове.

Необходимо е също така да се анализира въздействието от други видове енергия — например светлинната или топлинната енергия. Макар натискът от тези видове енергия вече да е отразен в стратегиите на някои държави членки, са необходими повече усилия за прилагане на по-стратегически подход към този проблем.

5. Основни предизвикателства и предложения за подобряване на изпълнението на РДМС[79]

5.1. По-последователни и амбициозни действия за определянето на добро състояние на околната среда

Доброто състояние на околната среда представлява общата цел на РДМС. Директивата изисква от държавите членки да определят това състояние на регионално или подрегионално равнище, като в решението от 2017 г. се предоставят спецификации за определяне на добро екологично състояние по критерии. Само 8 % от първите определения за добро състояние на околната среда, докладвани от държавите членки, бяха оценени като подходящи (SWD(2020) 61). В определенията се набляга предимно на качеството, без да се определят ясни цели и поради това в тях липсват детайли, които биха дали възможност за ясното измерване на напредъка. Като цяло липсва и съгласуваност в рамките на един и същ морски регион или подрегион. Определенията за добро състояние на околната среда трябва да бъдат по-измерими, съгласувани в регионално отношение и амбициозни[80].

Ако бъде приложено изцяло, преразгледаното решение относно доброто екологично състояние ще представлява смела и важна стъпка към определянето на доброто състояние на околната среда чрез използването на общ подход (например съставяне на списъци на видовете, създаване на скали за оценка и определяне на прагови стойности). В някои държави членки се наблюдава повишаване на усилията и по-висока степен на амбиция. От друга страна, финансираните проекти за подпомагане на изпълнението на РДМС, както и някои обсъждания на равнището на регионалните морски конвенции, показват, че с много малко изключения все още липсва общо становище на регионално ниво за понятието

[79] Съгласно изискването по член 20, параграф 3, буква в) от РДМС.

[80] В съответствие с това Комитетът на регионите насърчи предприемането на стъпка за промяна на политиката, като отбеляза липсата на амбиция и последователност на целите, определени от държавите членки, поради което е много трудно да се разбере колко още действия е необходимо да бъдат предприети за постигането на целта (112-а пленарна сесия на Комитета на регионите от 3 и 4 юни 2015 г., Становище на Европейския комитет на регионите „По-добра защита на морската среда“, прието с единодушие).

„добро състояние на околната среда“[81]. Въпреки че Комисията все още не е завършила официалната си оценка на новодокладваната информация, първоначалният анализ показва, че все още има значителни разлики в определенията за добро състояние на околната среда, представени през 2018 г.; някои регионални морски конвенции обаче отбелязват добър напредък в определянето на общи показатели с някои одобрени на регионално равнище прагови стойности. Докато с общата стратегия за изпълнение се търси последователност в изпълнението на директивата, държавите членки разполагат с гъвкавостта да определят дългосрочни цели и краткосрочни задачи, подходящи за техните особености и регион. В решението от 2017 г. от държавите членки се изисква да определят някои прагови стойности на равнището на Съюза, а не чрез регионални структури. Работата по определянето на праговите стойности започна още през първия цикъл на изпълнение. Въпреки това направените досега опити за определяне на прагови стойности показват, че липсва яснота в концепцията: докато доброто състояние на околната среда трябва да бъде амбициозно, тъй като следва да е отражение на едно общо определение за това, което искаме да постигнем за нашите морета, поставянето на краен срок (който според сега действащата директива е 2020 г.) не позволява на държавите членки да приемат амбициозно определение за добро състояние на околната среда.

5.2. Гарантиране на ефективността на мерките

Държавите членки положиха значителни усилия в разработването на първите си програми от мерки съгласно РДМС, като интегрираха различни национални европейски и международни политики и обхванаха съществуващите слабости с нови икономически ефективни мерки. Докладвани бяха общо 4653 мерки. Като цяло 79 % от тях бяха преки технически или регулаторни мерки (с които биха могли да се постигнат по-бързи резултати по отношение на различните видове натиск), докато останалите бяха по-скоро непреки мерки за подкрепа. Въпреки това не всички видове натиск върху морската среда са обхватни по подходящ начин чрез приетите мерки, тъй като само 53 % от програмите, които са обект на оценка (по дескриптор и по държава членка), изглеждат подходящи за справяне със съществуващия натиск (таблица 12 и фигура 8 от документ SWD(2020) 61).

За държавите членки също така се оказа трудно да оценят какъв ще бъде ефектът върху морската среда от различните мерки, въведени от тях. Това отчасти се дължи на факта, че е трудно да се предвиди кога да бъдат приложени мерките, както и всички практически последици от всяка една от тях, а още по-малко кумулативните ползи от цял набор от мерки. Въпреки всичко, когато има ясна причинно-следствена връзка между натиска и мерките, е възможно да се установи конкретният ефект от съответните политики на ЕС (например Директивата за пречистването на градските отпадъчни води, Директивата за местообитанията, Директивата за птиците и Директивата относно емисиите от промишлеността), които се посочват и като мерки в контекста на РДМС.

[81] Предвид рамковото естество на директивата и факта, че данните, с които да се оцени дали е постигнато добро състояние на околната среда за 2020г., ще бъдат докладвани едва при следващата актуализация на оценките (до 2024 г.), досега Комисията не е образувала дела за неизпълнение на задълженията във връзка с постигането на целта или за липсата на сътрудничество за формулиране на определения за добро състояние на околната среда на регионално или подрегионално равнище.

Според текущите доклади за напредъка на изпълнението на мерките, свързани с РДМС, които са представени досега от 17 държави членки[82], изпълнението на 16 % от новите мерки е завършено, а 56 % са в процес на изпълнение. По всичко личи, че закъсненията се дължат на финансиране или са свързани с технически или административни причини на национално равнище.

Някои от въпросите, които остават за втория цикъл на изпълнение, са: i) съсредоточаване на усилията върху подходяща ответна реакция срещу основните видове натиск върху всеки (под)регион, който не позволява на държавите членки да постигнат добро състояние на околната среда; ii) постигане на съгласие относно нивото на подробност или съвкупността от мерките, които следва да бъдат докладвани, и насочване на вниманието върху очакваните резултати и въздействието им; iii) по-добра оценка на ефикасността и ефективността на мерките за постигане на екологичните цели и добро състояние на околната среда[83] — по-специално чрез интегрирано моделиране или връзка с програми за мониторинг; iv) подобряване на съгласуваността в рамките на ЕС и между регионалните и националните мерки и, по възможност, осъществяване на съвместни дейности във всички държави членки с цел постигане на по-добри резултати с по-малко усилия.

Основни видове натиск, представени от държавите членки в общата стратегия за изпълнение, от (под)регионална гледна точка:

- Балтийско море: еутрофикация, увреждане на морското дъно, инцидентен улов.
- Северно море: отпадъци, рибарство (в т.ч. увреждане на морското дъно), еутрофикация, кумулативно въздействие върху силно мобилните видове.
  - ↳ Бискайски залив и иберийско крайбрежие, Макаронезия и Келтско море: отпадъци, чужди видове, (местно) рибарство.
- Средиземно море: прекомерен улов, чужди видове, отпадъци, кумулативно въздействие върху силно мобилните видове.
  - ↳ Други видове натиск, които са от значение, като например еутрофикацията в Адриатическо море и импулсният шум в Западното Средиземноморие.
- Черно море: замърсители, подводен шум, увреждане на морското дъно, прекомерен улов.
- Изменението на климата е повод за безпокойство за всички региони.

[82] Все още липсват докладите съгласно член 18 от РДМС за България, Гърция, Италия, Кипър, Малта и Португалия (по данни към края на октомври 2019 г.).

[83] Някои членове на Европейския парламент изразиха съжаление относно липсата на по-голям контрол от страна на Европейската комисия върху начина, по който следва да се извършва мониторингът (заседание на комисията по околна среда, обществено здраве и безопасност на храните на Европейския парламент от 24 април 2017 г., точка 5 от дневния ред). От 2014 г. насам се следват препоръките и се полагат допълнителни усилия за укрепването на регионалното сътрудничество.

5.2.1. Целесъобразност на мерките за пространствена защита

От около 4700-те мерки, докладвани от държавите членки съгласно РДМС, 246 се отнасят до пространствената защита. Те се прилагат върху двойно по-голямо пространството от определеното като морски защитени територии в Европа от 2012 г. насам, като обхващат над 10 % от европейските води и са в изпълнение на поетите ангажименти в световен план. Освен това тези мерки са неравномерно разпределени в различните региони и дълбочинните зони (вж. SWD(2020) 61). В РДМС се призовава за създаване на последователна и представителна мрежа от защитени територии с цел преустановяване на загубата на биологично разнообразие и повишаване на устойчивостта на морската среда, по-специално по отношение на изменението на климата. В ефективно функциониращите морски защитени територии (т.е. зони, които са ефективно защитени и управлявани) в действителност могат да протичат редица процеси, като например избягване на загубата или увреждането на видовете, постигане на допълнителен ефект на увеличаване на биомасата на видовете — обект на промишлен риболов, улавяне на органичен и неорганичен въглерод, допринасящо за смекчаване на последиците от изменението на климата, подобряване на опазването на крайбрежието като важен инструмент за адаптиране, повишаване на устойчивостта на екосистемите по отношение на чуждите видове или глобалното затопляне, улавяне или разреждане на замърсители (напр. излишни хранителни вещества), насърчаване на устойчиви туристически и развлекателни дейности, като тези територии могат да бъдат и инкубатори за научни изследвания и иновации.

Много от европейските морски защитени територии обаче все още не се управляват по подходящ начин и не могат да бъдат оценени по отношение на съгласуваността и ефективността поради липсата на подходящи инструменти и потоци от данни. В контекста на ЕС[84] основните предизвикателства за превръщането на мрежите от морски защитени територии в ефективни инструменти за опазване са следните: i) създаване на мрежи от защитени зони от екологично значение на (под)регионално равнище, което в някои региони включва разширяване на територията и на минималния размер на защитените зони; ii) увеличаване на процента на строго защитените зони или зоните със забрана за риболов и насърчаване на изпълнението на дейности за контрол, с цел да се предотврати съществуването на паркове, които са само „на хартия“; iii) прилагане на ефективни планове за управление, съдържащи мерки, съобразени с индивидуалните особености и подходящи ресурси във всички защитени територии. С предложенията си за защита и възстановяване на морските екосистеми новата стратегия за биологичното разнообразие до 2030 г.[85] представлява значително постижение в тази насока.

[84] Определянето и управление на морските защитени територии в ЕС се изисква съгласно Директивата за птиците, Директивата за местообитанията и РДМС и се подкрепя от целите на стратегията на ЕС за биологичното разнообразие. За съгласуваното управление на тези територии допринасят и други политики, като например Директивата за морско пространствено планиране и общата политика в областта на рибарството.

[85] Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Стратегия на ЕС за биологичното разнообразие за 2030 г.: Да осигурим полагащото се място на природата в нашия живот“ (COM/2020/380 final).

5.3. Рационализиране на изпълнението

5.3.1. Комплексност

Широкообхватната амбиция и цялостният подход на РДМС очевидно означават, че ще са необходими обширни познания, оценка и докладване и че службите на държавите членки и на Комисията трябва да са ангажирани с удовлетворяването на тази необходимост. В първия цикъл на изпълнение бяха поставени особено високи изкисвания към всички участници, ангажирани в общата стратегия за изпълнение, тъй като всеки етап беше подложен на обсъждане, дефиниране, докладване и оценка за първи път. Повечето членове на общата стратегия за изпълнение посочват, че основните предизвикателства се изразяват в правилното прилагане на директивата, липсата на ресурси (главно човешки ресурси и време), бавното възстановяване на морските екосистеми и липсата на политическа воля. Повтарящите се закъснения при докладването от страна на държавите членки и свързаните с това производства за установяване на неизпълнение на задълженията[86] съгласно директивата показват, че държавите членки срещат сериозни трудности при изпълнението на изискванията. Въпреки че се очаква този процес да се подобри в следващия цикъл и докладването да е много по-лесно и ясно, все още има някои въпроси, които могат да бъдат разгледани с цел рационализирането на процеса на изпълнение.

Първият цикъл показва, че ресурсите, отделени за изпълнението на РДМС, не отговарят на необходимостта от подходящо прилагане на директивата, дори ако голяма част от изпълнението се подпомага от други политики. Сред идеите за увеличаване на тези ресурси са включването на определени сектори от промишлеността в мониторинга на тяхното въздействие, свързването на процеса на морско пространствено планиране, за да се гарантира правилният баланс между синята икономика и устойчивостта, по-доброто използване на системите за наблюдение, координирани чрез програми за научни изследвания (напр. „Хоризонт 2020“) и продукти, разработени на равнището на ЕС (напр. „Коперник“), и насърчаването на държавите членки да използват пълноценно Европейския фонд за морско дело и рибарство[87] за финансиране на разработването и изпълнението на националните морски стратегии.

РДМС е комплексна рамка, която скоро ще бъде преразгледана (процедурата ще започне още тази година) в контекста на законодателна оценка. В първия цикъл на изпълнение се изискваше всички ангажирани участници да анализират връзките между различните елементи на стратегиите. Това невинаги беше ясно очертано. Например държавите членки често не можеха да направят ясна разлика между целите и определянето на доброто състояние на околната среда. Те не свързваха своите цели с мерките си, за да получат измерими данни за това как напредват в постигането на добро състояние на околната среда. По същия начин програмите за мониторинг невинаги бяха свързани с целите и поради факта, че са разработени

[86] От 2012 г. досега са образувани общо 52 процедури EU Pilot и производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу държави членки за забавяне на докладването.

[87] Европейският фонд за морско дело и рибарство подпомага изпълнението на общата политика в областта на рибарството, включително нейния стълб за околната среда — РДМС. Фондът насърчава устойчивите и ефикасни по отношение на ресурсите дейности в областта на рибарството и аквакултурите като подпомага, наред с другото, подобряването на интегрирането на мерките за опазване, на контрола и прилагането и на събирането на данни, както и повишаването на знанията за морската среда.

преди мерките, връзката между двете също не беше оптимална. До момента напредъкът в установяването на прагови стойности за определяне на добро състояние на околната среда е бавен и се наблюдава известно нежелание за определяне на амбициозни равнища на тези стойности, тъй като това би попречило на държавите членки да постигнат добро състояние на околната среда в рамите на срока, поставен в директивата. В документ SWD(2020) 62 Комисията разглежда тези хоризонтални въпроси.

5.3.2. Срокове

Директивата създава несигурност по отношение на сроковете за докладване, посочвайки точно определени крайни срокове за представяне на различните елементи на националните морски стратегии[88], но не и такива за консултациите, публикуването или оценката на напредъка на изпълнението[89]. Този въпрос е разрешен чрез постигане на споразумение с държавите членки за използване на точно определени крайни срокове в общата стратегия за изпълнение. Освен това крайният срок за постигане на добро състояние на околната среда до 2020 г. съгласно член 1 не е конкретно синхронизиран с циклите на докладване, тъй като оценката на напредъка в постигането на тази цел въз основа на данните за мониторинга до 2020 г. и в периода след това ще бъде представена едва през 2024 г. Подобно на това с посочения в директивата срок за публикуване на настоящия доклад за изпълнение не се дават реалистични възможности за цялостен преглед на докладваната през 2018 г. информация относно оценката на морската среда, определенията за добро състояние на околната среда и екологичните цели, и относно напредъка при изпълнението на програмите от мерки. Необходимо е също така да се вземат под внимание потенциалните забавяния, тъй като прилагането на специфични мерки не може винаги незабавно да доведе до възстановяване на морската среда.

Въпреки че ЕС вече синхронизира шестгодишния цикъл за управление и докладване в политиката за водите и в морската политика, по-нататъшното синхронизиране с цикъла за докладване по отношение на състоянието на природата, по-специално отлагане с една година, би могло да е от полза за оценката и за нейната ефективност.

5.3.3. Докладване

Процесът на докладване е подчинен на много изисквания поради широкия обхват на директивата и честотата на докладването (три основни доклада през шестгодишния цикъл). Компетентните органи и Комисията се оказват притиснати от последващи ангажименти съответно за докладване и оценка, без да разполагат с достатъчно време или ресурси, за да обмислят добре всеки етап или стратегическите дискусии, преди да се налага да пристъпят към следващия етап. Значителният брой държави членки, докладващи със закъснение също забавя процеса (вж. бележка под линия 8 и документ SWD(2020) 60), което има верижен ефект върху извършването на оценките от страна на Комисията. Това означава, че обратната информация до държавите членки се забавя, като често пристига твърде късно, за да бъде взета под внимание в следващите доклади.

[88] Съгласно член 5, параграф 2 и член 17, параграф 2 от РДМС.

[89] Чрез разпоредбите в член 17, параграф 3, член 18 и член 19, параграф 3 от РДМС.

Държавите членки инвестират значително в доклади на хартиен носител, необходими за техните национални процеси и обществени консултации. От друга страна, в днешно време електронното докладване е от съществено значение за събирането на съпоставима и навременна информация на територията на целия ЕС. В рамката се разчита на докладваната информация от националните оценка, въпреки че с новите технологии за мониторинг може да се създаде възможност за получаване на по-точна картина на действителното състояние на моретата и за напредъка в постигането на добро състояние на околната среда. Освен това през първия цикъл на изпълнение на РДМС докладите на хартиен и на електронен носител невинаги бяха идентични. Някои държави членки могат да използват докладите от регионалните морски конвенции, но техният формат не е напълно синхронизиран с потребностите, свързани с електронното докладване.

Комисията и Европейската агенция за околна среда работят за подобряването и цифровизирането на инструментите за докладване, така че да се получи плавно прехвърляне на информацията от регионалните морски конвенции, другите политики на ЕС или докладваната по-рано информация в докладването съгласно РДМС. Липсата на съгласуваност между това, което се докладва по електронен път и статичните доклади на хартиен носител, които изглежда са предпочитани от някои държави членки, следва да се отстрани, тъй като това затруднява целия процес. РДМС се развива по посока на ефикасно и прозрачно публикуване на информация в интернет портала WISE Marine[90] с публикуването на централизирани таблици с показатели и на данни, докладвани от държавите.

5.4. По-добро интегриране на политиките

Както вече беше споменато в раздела относно ефективността, РДМС интегрира, но не регулира специално всички дейности, които засягат морските екосистеми (напр. рибарството, морския транспорт, добива на нефт и газ в морето и енергията от възобновяеми източници). Не е изненадващо, че около 75 % от мерките съгласно РДМС произхождат от други законодателни рамки. Поради това рационализирането и координирането с други секторни политики е от съществено значение за постигане на целите на РДМС както на национално равнище, така и на европейско равнище. Въпреки че стратегията за син растеж[91] прилага ключовия принцип на устойчивост, заложен в РДМС, ако тя не бъде приложена по устойчив начин, може да се окаже донякъде в противоречие с мерките съгласно РДМС за постигане на добро състояние на околната среда, по-специално с оглед на потенциалното разширяване на някои морски дейности (напр. производство на енергия в морето и отглеждане на аквакултури). За да се гарантира, че разширяването на традиционните стопански дейности или внедряването на нови стопански дейности не създава допълнителен натиск върху морската среда, ЕС и неговите държави членки трябва да изградят по-здрави връзки, стъпили на научна основа, между РДМС и политиките, които регулират морските дейности, като например Директивата за морско пространствено планиране, общата политика в областта на рибарството, инициативите, свързани с енергетиката[92], политиката в

[90] https://water.europa.eu/marine

[91] Съобщение на Комисията „Иновациите в синята икономика: реализиране на потенциала на нашите морета и океани за създаване на работни места и растеж“ (COM(2014) 254/2).

[92] Като например Директива 2013/30/ЕС относно безопасността на свързаните с нефт и газ дейности в крайбрежни води, Директива 2009/28/ЕО за насърчаване използването на енергия от

областта на морския транспорт или всякакви други дейности (напр. отглеждане на аквакултури, обезсоляване, управление на отпадъците). Тези инициативи са от значение за трансформирането на нашето общество и на икономиката в устойчива система и за превръщането на Европа в континент без въглеродни емисии, което е една от целите, поставени в Европейския зелен пакт[93]. За да се прекрати зависимостта от изкопаемите горива, е необходимо изграждане на вятърни паркове в морето. С устойчивото отглеждане на аквакултури се гарантира продоволствена сигурност и устойчиво хранене, като същевременно се избягва допълнителният натиск, свързан с използването на земята. Бъдещата Стратегия за морска вятърна енергетика и преразгледаните Стратегически насоки за устойчивото развитие на сектора на аквакултурите на ЕС, които предстои за бъдат приети през 2020 г., ще допринесат за постигането на тази цел и следва да включват всички екологични съображения, които са от значение. Подобно разширяване не бива да е за сметка на нарушаване на равновесието на морските екосистеми, което би имало верижен ефект върху устойчивостта на планетата спрямо последиците от изменението на климата.

Членовете на общата стратегия за изпълнение на РДМС посочиха необходимостта от по-активна работа в групите и секторите по различни въпроси, като например отношенията между дейности—натиск—състояние и изменението на климата за постигането на добро състояние на околната среда.

В решението от 2017 г. се посочва как морските оценки следва да бъдат свързани със стандартите и процесите съгласно други законодателни актове на ЕС. Всички държави членки свързват по-голямата част от своите програми за мониторинг и програми от мерки с други законодателни актове предимно в областта на околната среда (а именно Рамковата директива за водите, Директивата за местообитанията и Директивата за птиците). От друга страна, в оценките и научните анализи на Комисията се посочва, че интегрирането на политиката все още не е извършено на оперативно равнище (напр. интегриране на данни, планиране и мониторинг, определяне на изискванията за оценките) и че са необходими още усилия за използване на полезните взаимодействия, за синхронизиране на процесите и в крайна сметка за запазване на ресурсите. В раздел 3 от настоящия доклад се посочват потенциалните области, които биха могли да бъдат свързани или координирани по-добре в политиките на ЕС.

Особено важен е случаят с връзката между РДМС и политиката в областта на климата. Океаните са основен компонент от системата на климата, в които се съхраняват антропогенни емисии на CO_2 и много по-голямо количество топлина, отколкото в атмосферата; те също така действат като основни въглеродни поглътители и управляват движението на топлината около Земята. Поради това океаните могат да оказват сериозно въздействие върху климата в световен аспект и обратно. В публикувания неотдавна доклад относно океаните и криосферата в условията на изменението на климата[94], изготвен от Междуправителствения комитет по изменение на климата, се съдържат следните констатации: i) от 1993 г. досега степента на затопляне на океаните се е увеличила двойно и вече засяга

възобновяеми източници, Регламент (ЕС) 2015/757 относно мониторинга, докладването и проверката на емисиите на въглероден диоксид от морския транспорт.

[93] Например в Съобщението относно Европейския зелен пакт Комисията предложи включване на морския сектор в търговията с емисии на ЕС.

[94] Междуправителствен комитет по изменение на климата, 2019 г. (https://www.ipcc.ch/srocc/home/).

целия воден стълб; ii) от 80-те години на XX век насам океаните са поели 20—30 % от емисиите на CO_2, което е довело до допълнително увеличение на тяхната киселинност; iii) океаните губят кислород и се разширяват зоните, бедни на кислород; iv) от 1982 г. досега честотата на морските горещи вълни се е увеличила двойно, като те са станали по-продължителни и по-интензивни. Тези океанографски промени могат да има драматични последици върху морското биологично разнообразие и устойчивостта на екосистемите. За всички морски екосистеми, които са обект на оценка в доклада на Междуправителствения комитет по изменение на климата, е повишен рискът за бъдат засегнати от тенденциите в областта на климата.

Въпреки адекватността си връзката между РДМС и изменението на климата както на равнище мониторинг, така и на равнище разработване на политика, не е ясно установена. Държавите членки изтъкват въздействието на изменението на климата и киселинността на океаните като важни трансгранични въпроси, които се разрешават пряко или непряко чрез програмите за мониторинг съгласно РДМС. От друга страна, ключови въпроси като наблюдението на киселинността на океаните в Европа и въздействието на морските горещи вълни върху морското биологично разнообразие не са разгледани в достатъчна степен.

5.5. Насърчаване на регионалното сътрудничество

Регионалното сътрудничество се е подобрило след приемането на РДМС, но е необходимо да се задълбочи, за да се постигне пълно съгласуване на морските стратегии на регионално равнище (вж. SWD(2020) 60). По отношение на трите основни етапа в изпълнението на директивата: а) Комисията препоръча на държавите членки да използват повече стандарти, произтичащи от законодателството на ЕС или общи регионални показатели за оценка на състоянието на техните морски води; б) степента на съгласуваност на програмите за мониторинг на ЕС беше определена като умерена до висока, с изключение на Средиземно море, където тя беше определена като по-ниска; в) степента на съгласуваност на програмите от мерки като цяло беше определена като умерена във всички региони и висока в региона на Черно море. Вследствие на това усилията за намаляване на основните видове натиск, засягащи всеки (под)регион, следва да бъдат координирани по по-добър начин.

Предварителният анализ на информацията, докладвана през 2018 г., показва, че и във втория цикъл има големи несъответствия между съседни държави членки по отношение на елементите, използвани за оценката на състоянието на морските екосистеми. Държавите членки биха могли да използват по-широко резултатите от регионалните морски конвенции, когато са съвместими с изискванията на РДМС. Важен е фактът, че тези стратегии интегрират действията на съседни държави (извън ЕС) и спомагат за изграждане на капацитет. Когато регионалните морски стратегии обаче не могат да обхванат нуждите по отношение на РДМС, държавите членки следва да разработят собствени стратегии за трансгранично и регионално сътрудничество в съответствие с директивата. Крайната цел е напредъкът на ЕС към по-ефикасна, хармонизирана и икономически ефективна защита на морската среда. В съответствие с решението на Комисията от 2017 г. следва да се определят регионални прагови стойности.

5.6. Гарантиране на наличието и съпоставимостта на данните

В първоначалната оценка на РДМС от 2012 г. състоянието на 80 % от видовете и местообитанията, както и на 40 % на рибните запаси — обект на промишлен риболов, беше категоризирано като „неизвестно“[95]. Липсата на данни в някои случаи се дължи на действителен недостиг на знания (напр. през 2012 г. само една държава членка беше в състояние да докладва данни и да определи базова линия на подводен шум), но в други случаи това би могло да бъде разрешено чрез повторното използване на наличната информация (напр. за измерване на еутрофикацията по-малко от 40 % от държавите членки използваха праговете за концентрацията на хлорофил-а, установени чрез вътрешнокалибрационната процедура съгласно Рамковата директива за водите[96]. През последните години приносът на научноизследователските проекти, предназначени изключително за нуждите на РДМС и на политиката, е особено полезен (примерите включват проекта INDICIT[97] за разработване на общи бази данни и протоколи за мониторинг на поглъщането на отпадъци от морските костенурки и проекта MISTIC SEAS II[98] за привеждане в съответствие на оценката на морското биологично разнообразие в Макаронезия). Някои експерти[99] призовават да се използват иновативни и икономически ефективни системи за мониторинг, които биха дали възможност за обхващане на регионалните морета в широки пространствени и времеви граници.

Второто предизвикателство е получаването на информация, която да е съпоставима във всички държави членки. За да се постигне тази цел, експертните групи и мрежите, които работят в рамките на общата стратегия за изпълнение, се опитват да създадат надеждни методологии, като например уеднаквен списък от елементи (замърсители, хранителни вещества, биологични видове) или да посочат прагови стойности за определяне и оценка на добро състояние на околната среда. Тези методологични аспекти са от съществено значение, за да се гарантира, че резултатите от оценките са съпоставими във всички държави членки. Разработването на инструменти за електронно докладване подобри трансграничната съпоставимост на данните, въпреки че има какво още да се направи по отношение на дизайна на тези инструменти и на разликите в докладваната информация (например не всички държави членки тълкуват всяка отделна мярка на РДМС по един и същи начин — броят на докладваните мерки варира от 17 в Латвия до 417 в Испания). До момента информацията съгласно РДМС на равнището на ЕС все още е разпокъсана до степен, до която прегледът на състоянието на морската среда, представен в документ SWD(2020) 61, не би могъл да бъде основан единствено на докладването съгласно РДМС. Този проблем би бил разрешен с решението от 2017 г., стига то да бъде изпълнено изцяло. С изпълнението на това решение в контекста на общата стратегия за изпълнение първостепенна цел на Комисията ще остане събирането на съпоставими данни и прилагането на общи подходи във всички държави членки.

---

[95] https://water.europa.eu/marine/topics/state-of-marine-ecosystem

[96] Palialexis и други, 2014 г. (https://doi.org/10.2788/64014).

[97] https://indicit-europa.eu/

[98] http://mistic-seas.madeira.gov.pt/en/content/mistic-seas-2

[99] Напр. Borja и други, 2016 г. (https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00020), Danovaro и съавтори, 2016 г. (https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00213) или Lynam и съавтори, 2016 г. (https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00182).

6. ОСНОВНИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ

В настоящия доклад се разглеждат основните постижения и най-сериозните предизвикателства през първия цикъл на изпълнение на РДМС. Всички формулирани в него заключения ще бъдат подложени на широка дискусия в рамките на предстоящата оценка на РДМС.

РДМС осигурява цялостна и широкообхватна морска политика на ЕС, с която се привежда в действие екосистемният подход за управлението на човешките дейности в европейските морета. Важно е да се отбележи, че тя спомага и за изпълнението на поетите ключови международни ангажименти. В РДМС се предоставя структурата за съставянето на необходимите морски стратегии, насочени към постигане на добро състояние на околната среда в морските води на ЕС. Извършва се мониторинг на състоянието на различните компоненти на екосистемите и на наличието (и, когато е приложимо, на въздействието) на основните видове натиск и се прилагат подходящи мерки за постигане на главната цел и екологичните подцели. В рамките на държавите членки започна осъществяването на сътрудничество между службите, както и междусекторен обмен на данни, а през последните години с подкрепата на регионалните морски конвенции се разшири и координацията в регионален аспект.

От друга страна, без да се подценява тласъкът, оказан от директивата, морските стратегии на държавите членки трябва да бъдат прецизирани по отношение на резултатите от управленските действия, за да се извлекат възможно най-големи ползи, като същевременно се признае, че в някои случаи нормативно установеният срок за постигането на добро състояние на околната среда е недостатъчен.

Освен това не е сигурно, че предприетите мерки и наличните знания са достатъчни. Вярно е също така, че РДМС не е предназначена за регулиране на специфични дейности и потребности, което в някои случаи трябва да бъде допълнено чрез специални законодателни актове, когато са налице пропуски в действащите национални, регионални или европейски правни рамки. Поради това напредъкът в постигането на добро състояние на околната среда не е достатъчно бърз, за да обхване всички дескриптори на РДМС за всички водни басейни в ЕС до 2020 г. Това може да се отдаде на редица фактори, като например сложността на анализирането и управлението на морската среда и докладването във връзка с нея, липсата на политическа воля за подходящо финансиране и прилагане на необходимите мерки или липсата на участие на други стопански и частни сектори (освен публичните органи в областта на околната среда). Въз основа на посоченото по-горе и без да се засяга евентуалното преразглеждане на директивата в съответствие с процесите за по-добро регулиране[100] с цел подобряване на изпълнението и резултатите във връзка с РДМС, придобитият досега опит в рамките на общата стратегия за изпълнение позволява предварително да се определят критичните области за подобрение, когато е необходимо:

(1) Да се повиши степента на амбиция и воля. Държавите членки и Комисията следва да вземат всички необходими мерки за насърчаване на различните стъпки на процеса на изпълнение на РДМС с цел постигането на добро състояние на околната среда и устойчивото използване на своите морета.

[100] „Принципите на субсидиарност и пропорционалност: засилване на тяхната роля в изготвянето на политиките на ЕС“ (COM(2018) 703 final).

Също така следва да се гарантира и съгласуваността на политиките на равнището на ЕС, например когато се определят оперативните цели на ключовите общи политики на ЕС (като общата политика в областта на рибарството и общата селскостопанска политика) и се преразглеждат/актуализират някои основни инструменти на ЕС. Освен това бавното изпълнение на решението от 2017 г. поставя под въпрос съгласуваността на определенията за добро състояние на околната среда. Преобладаващите природни условия, изменението на климата и забавянето между прилагането на определени мерки и възстановяването на морската среда, представляват източник на допълнителни предизвикателства.

(2) Да се осигурят достатъчно човешки и материални ресурси за защита на морската среда и да се прилага цялостният екосистемен подход на РДМС. Координираното създаване на ефективни мерки по морски (под)регион, насочени поне към най-съществените видове натиск, би могло да допринесе най-много за подобряването на състоянието на околната среда. Това не означава, че определени въздействия върху морските екосистеми ще бъдат пренебрегнати, но следва да се гарантира, че създадените мерки са достатъчно ефективни, за да се предотвратят основните причини за влошаването на състоянието и, когато е приложимо, да се възстановят неблагоприятно засегнатите морски екосистеми. Ефективните мерки трябва да бъдат интегрирани със сектори като рибарството, енергетиката, транспорта, селското стопанство и климата. Известната липса на количествено изражение на докладваните мерки и несигурността относно това докъде биха довели те във връзка с постигането на добро състояние на околната среда правят неясно това дали мерките, приети съгласно съществуващите политики на ЕС, като цяло са достатъчни, за да се осъществи необходимото намаляване на натиска и въздействието върху морската среда.

(3) Да се рационализира и опрости изпълнението на РДМС. Може да се търси опростяване по отношение на сроковете и процедурите за докладване, но това изисква наличието на повече данни и на хармонизация. Рационализирането ще изисква по-голяма регионална координация, синхронизиране на понятията и подходите (напр. улеснени от общата стратегия за изпълнение), както и координация между политиките на национално, регионално и европейско равнище. Въз основа на натрупания опит от първия цикъл на изпълнение, както и в рамките на параметрите, поставени от директивата, полагането на по-малко усилия за докладване би могло да освободи ресурси, което ще позволи на държавите членки и на Комисията да се съсредоточат върху същността на оценките и прилагането на мерките.

Тъй като вторият цикъл на изпълнение на РДМС сега е в пълен ход, Комисията ще вземе под внимание тези заключения като част от подготовката си за преразглеждането на директивата в съответствие с насоките за по-добро регулиране. Това ще допринесе пряко за изпълнението на Европейския зелен пакт, и по-специално за неговата стратегия за биологичното разнообразие до 2030 г. и амбицията за постигане на нулево замърсяване.