EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 25.6.2020
COM(2020) 259 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o izvajanju okvirne direktive o morski strategiji (Direktive 2008/56/ES)

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

Poročilo o izvajanju okvirne direktive o morski strategiji

1. UVOD

V svetovnem merilu oceani zavzemajo 71 % Zemljine površine, ob tem zaradi svojega obsega zajemajo 99 % bivalnega območja na Zemlji. Zagotavljajo habitate za bogato (vendar pogosto neznano) morsko biotsko raznovrstnost[1] in v njih živijo največja znana bitja. Oceani pripomorejo tudi k zadovoljevanju osnovnih potreb ljudi, kot sta preskrba s hrano in rekreacija, poleg tega vplivajo na podnebje. Več kot polovico kisika, ki ga dihamo, zagotavljajo morski organizmi, četrtino letnih emisij CO_2 v ozračje, ki jih ustvari človek, absorbirajo morske vode, ocean pa je največji rezervoar aktivno krožečega ogljika na Zemlji (50-krat večji od ozračja). Zato varstvo morskega okolja ni ključno le za ohranjanje biotske raznovrstnosti, ampak tudi za dobro počutje ljudi in vseh drugih bitij na planetu. Zelo pomembno je tudi za gospodarstvo. Modro gospodarstvo EU, ki temelji na sektorjih, ki so neposredno ali posredno odvisni od zdravja naših morij, oceanov in obal, je na primer leta 2017 ustvarilo 658 milijard EUR prihodkov[2].

Vendar so morsko okolje in njegovi ekosistemi še vedno izpostavljeni številnim pritiskom in vplivom človekovih dejavnosti, kot so ribolov, motnje morskega dna, onesnaževanje ali globalno segrevanje. EU je zato oblikovala okvirno direktivo o morski strategiji[3] kot celostno politiko za varstvo morskega okolja morij v Evropi, ki hkrati omogoča trajnostno uporabo morskega blaga in storitev.

EU je začela izvajati evropski zeleni dogovor[4], ambiciozno strategijo za zaščito in obnovo biotske raznovrstnosti, s katero bo Evropa postala prva podnebno nevtralna celina. Podnebne spremembe, biotska raznovrstnost, zdravje in prehranska varnost so povezani. Zato je ohranjanje naravnega okolja v Evropi, vključno z našimi oceani in morji, ključni del zelenega dogovora. Uspeh okvirne direktive o morski strategiji je zato zelo pomemben za to, da bo EU dosegla svoje krovne cilje, kot sta zaustavitev izgube morske biotske raznovrstnosti in prehod v družbo z ničelnim onesnaževanjem.

[1] V okviru pobude Census of Marine Life (Štetje morskega življa, http://www.coml.org/) je bilo na primer ugotovljeno, da je lahko v enem litru morske vode 38 000 vrst mikrobnih bakterij.

[2] EU Blue Economy Report (Poročilo o modrem gospodarstvu EU) za leto 2019 (https://dx.doi.org/10.2771/21854).

[3] Direktiva 2008/56/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. junija 2008 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju politike morskega okolja (Okvirna direktiva o morski strategiji) (UL L 164, 25.6.2008, str. 19).

[4] Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Evropski zeleni dogovor (COM(2019) 640 final).

Komisija s tem dokumentom izpolnjuje svojo pravno obvezo[5] glede objave poročila o izvajanju Direktive, ki temelji na njenih prejšnjih poročilih[6], objavljenih v prvem ciklu izvajanja.

Okvirna direktiva o morski strategiji velja od leta 2008. V skladu z njo so morale države članice do leta 2020 pripraviti nacionalne morske strategije za dosego „dobrega okoljskega stanja“ oziroma njegovo ohranitev, kjer je že vzpostavljeno. Direktiva se izvaja v šestletnem ciklu v treh glavnih fazah.

(1) Države članice so morale v letih 2012 in 2018 poročati o stanju svojih morskih voda in določiti cilje za dosego dobrega okoljskega stanja na podlagi enajstih „deskriptorjev“ (ciljev), določenih z okvirno direktivo o morski strategiji, ki zajemajo zdravje ekosistemov ter človekove pritiske in vplive, ki vplivajo nanje[7].

(2) Države članice so morale leta 2014 vzpostaviti programe spremljanja, da bi se zbrali podatki, na podlagi katerih bi se ocenil napredek pri doseganju dobrega okoljskega stanja in izpolnjevanju ciljev.

(3) Države članice so morale leta 2016 vzpostaviti programe ukrepov, ki bi jim pomagali doseči njihove cilje, leta 2018 pa so morale poročati o svojem napredku pri izvajanju programov.

„Dobro okoljsko stanje“ *pomeni okoljsko stanje morskih voda, če te predstavljajo ekološko raznolike in dinamične oceane ter morja, ki so čista, zdrava in produktivna v okviru svojih naravnih pogojev, in če je uporaba morskega okolja na trajnostni ravni, tako da se ohrani možnost uporabe in dejavnosti za sedanje in prihodnje generacije […]. Dobro okoljsko stanje se določi na ravni morske regije ali podregije [...] na podlagi* [enajstih] *kakovostnih deskriptorjev iz Priloge I* (izvleček iz člena 3(5) okvirne direktive o morski strategiji).

Komisija je v rednih poročilih in priloženih prilogah ocenila vsako posamezno fazo nacionalnih strategij (glej sprotno opombo 6) ter pri tem opredelila vrzeli v izvajanju in

[5] Člen 20(1) in (3) okvirne direktive o morski strategiji.

[6] Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o prvi fazi izvajanja okvirne direktive o morski strategiji – Presoja in smernice Evropske komisije (COM(2014) 97), skupaj s priloženim delovnim dokumentom služb Komisije (SWD(2014) 49), iz leta 2014.

Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o oceni programov spremljanja držav članic na podlagi okvirne direktive o morski strategiji (COM(2017) 3), skupaj s priloženim delovnim dokumentom služb Komisije (SWD(2017) 1), iz leta 2017.

Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o oceni programov ukrepov držav članic na podlagi Okvirne direktive o morski strategiji (COM(2018) 562), skupaj s priloženima delovnima dokumentoma služb Komisije (SWD(2018) 393 in SWD(2019) 510), iz leta 2018.

Poleg tega so na spletnem mestu https://ec.europa.eu/environment/marine/eu-coast-and-marine-policy/implementation/reports_en.htm objavljena tehnična poročila po posameznih državah članicah in regijah.

[7] Biotska raznovrstnost (D1), struktura prehranjevalnih spletov (D4) in neoporečnost morskega dna (D6) se ohranjajo, vplivi neavtohtonih vrst (D2), ribolova (D3), čezmernih količin hranil (D5), sprememb hidrografskih pogojev (D7), onesnaževal v okolju (D8) in morski hrani (D9), morskih odpadkov (D10) in podvodnega hrupa (D11) pa ne škodujejo morskemu okolju.

posameznim državam članicam zagotovila smernice. Drugi cikel izvajanja se je uradno začel oktobra 2018, poročanje o njem pa precej zamuja[8].

V tem poročilu je obravnavano izvajanje okvirne direktive o morski strategiji v njenem prvem ciklu izvajanja[9], priloženi pa so mu trije delovni dokumenti služb Komisije[10]. Podrobnejši pregled te direktive v skladu z zahtevami glede boljšega pravnega urejanja bo pripravljen čim prej, najpozneje do leta 2023[11]. To poročilo temelji na informacijah, ki so jih na podlagi okvirne direktive o morski strategiji pripravili države članice, Komisija, zunanji opazovalci in strokovnjaki. Osredotoča se na ključna sporočila politike in izkušnje, pridobljene v prvem ciklu izvajanja.

2. GLAVNI DOSEŽKI PRI IZVAJANJU OKVIRNE DIREKTIVE O MORSKI STRATEGIJI

2.1. Celostni pogled

Cilj ekosistemskega pristopa[12] je zagotoviti, da kumulativni pritiski človekovih dejavnosti ne presežejo ravni, ki ogrožajo sposobnost ekosistemov, da ostanejo zdravi, čisti in produktivni. Ekosistemski pristop je na podlagi okvirne direktive o morski strategiji postal pravno zavezujoče in operativno načelo za upravljanje celotnega morskega okolja EU[13].

„Ekosistemski pristop“ je strategija za celostno upravljanje zemljišč, vode in živih virov, ki spodbuja ohranjanje in pravično trajnostno rabo. Cilj ekosistemskega upravljanja je ohranjanje ekosistema v zdravem, produktivnem in odpornem stanju, da lahko zagotavlja blago in storitve, ki jih ljudje želijo in potrebujejo. Ekosistemsko upravljanje se razlikuje od sedanjih pristopov, ki se običajno osredotočajo na posamezno vrsto, sektor, dejavnost ali zadevo, saj se pri njem upoštevajo kumulativni vplivi različnih sektorjev.

[8] Do 15. oktobra 2019, leto po roku, je poročilo v elektronski obliki predložilo le deset držav (Belgija, Danska, Nemčija, Estonija, Španija, Latvija, Nizozemska, Poljska, Finska in Švedska), le štiri pa v obliki, ki temelji na besedilu (Grčija, Francija, Italija in Romunija). Devet držav članic poročila ni predložilo.

[9] V skladu s členom 20(1) in (3). „Poročilo o oceni izvajanja“ v pravnem aktu, sprejetem pred boljšim pravnim urejanjem, se razlaga kot „poročilo o izvajanju“.

[10] V delovnem dokumentu služb Komisije SWD(2020) 60 so navedeni glavni koraki in sklepi na podlagi izvajanja okvirne direktive o morski strategiji, v delovnem dokumentu služb Komisije SWD(2020) 61 so povzete znane informacije o stanju morskih voda EU, pri čemer je zajetih enajst „deskriptorjev“ iz okvirne direktive o morski strategiji, v delovnem dokumentu služb Komisije SWD(2020) 62 pa so pojasnjeni ključni pojmi ter zagotovljene smernice za celovito presojo in določitev dobrega okoljskega stanja.

[11] V skladu s členom 23.

[12] Opredeljen je v okviru, in sicer na podlagi sklepa, sprejetega na petem srečanju Konference pogodbenic Konvencije o biotski raznovrstnosti (http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7148), in širokega znanstvenega soglasja (https://www.compassscicomm.org/ebm-consensus-statement-download).

[13] Po sprejetju okvirne direktive o morski strategiji je Svet za splošne zadeve izjavil, da so medsektorska orodja politike izjemnega pomena za izboljšanje trajnostnega gospodarskega razvoja, spremljanja okoljskega stanja, varnosti, zaščite in kazenskega pregona v zvezi z evropskimi oceani, morji in obalnimi regijami. Okvirna direktiva o morski strategiji z ekosistemskim pristopom k upravljanju človekovih dejavnosti je bila priznana kot podlaga za uspešnejši in bolj trajnostni razvoj vseh pomorskih dejavnosti (2973. zasedanje Sveta za splošne zadeve 16. novembra 2009 v Bruslju).

Okvirna direktiva o morski strategiji je eden najambicioznejših mednarodnih pravnih okvirov za varstvo morja, ki usklajuje prizadevanja 23 obalnih[14] in petih kopenskih držav – v sodelovanju z državami nečlanicami EU – za uporabo ekosistemskega upravljanja in doseganje dobrega okoljskega stanja na 5 720 000 km^2 morske površine v štirih morskih regijah, tj. na območju, ki je za četrtino večje od kopenskega ozemlja EU. Področje uporabe Direktive, ki ščiti celotno morsko biotsko raznovrstnost, od enoceličnih alg do ogromnih kitov, sega od obalne črte do globokega morja. V njej so analizirani vsi okoljski vidiki, od ekosistemskih funkcij do kemičnih lastnosti, in ocenjeni učinki vseh človekovih dejavnosti, od turističnih do komercialnega ribolova s pridneno vlečno mrežo.

Za tak celoviti pogled in oceno trajnosti morajo biti lastnosti ekosistema in človekovi pritiski (vključno s pritiski iz kopenskih ali atmosferskih virov) znani in jih je treba upoštevati pri odločitvah o upravljanju. Z okvirno direktivo o morski strategiji se zato zahteva razvoj celostnega načrtovanja (morskih strategij) na podlagi enajstih deskriptorjev ter številnih meril in parametrov[15], ki jih mora oceniti posamezna država članica.

2.2. Raziskovanje neznanega

Ko je bila okvirna direktiva o morski strategiji sprejeta, je bilo jasno, da EU potrebuje (a) celovito ekosistemsko upravljanje morskega okolja ter (b) prehod z varstva le omejenega števila prednostnih habitatov in vrst na varstvo celotnega morskega ekosistema. Vendar so bili (in so še) podatki in znanje o morskem okolju, kar zadeva nekatere teme in regije, skromni[16]. Zato se je z okvirno direktivo o morski strategiji vzpostavil usklajen pravni okvir, s čimer so se zagotovile stalne izboljšave pri zbiranju podatkov. Okvirna direktiva o morski strategiji je zlasti spodbudila oblikovanje celovitih programov za spremljanje morja v okviru nacionalnih morskih strategij. S temi programi za spremljanje bi se morali meriti stanje morskega okolja, doseganje okoljskih ciljev in učinkovitost ukrepov (SWD(2020) 60).

Okvirna direktiva o morski strategiji je bila podlaga za pobude s področja uporabnih raziskav, ki so zagotovile informacije za strokovnjake, upravljavce in oblikovalce politike[17]. Kot primer lahko navedemo presojo morskih odpadkov in podvodnega hrupa, dveh tem, ki sta bili pred okvirno direktivo o morski strategiji zelo slabo razumljeni. EU je na podlagi spremljanja in znanja, pridobljenega o morskih odpadkih na podlagi

[14] To poročilo zajema obdobje 2008–2019, zato se Združeno kraljestvo za to obdobje šteje kot država članica EU.

[15] Določenih v Sklepu Komisije (EU) 2017/848 z dne 17. maja 2017 o merilih in metodoloških standardih na področju dobrega okoljskega stanja morskih voda ter specifikacijah in standardiziranih metodah za spremljanje ter presojo in razveljavitvi Sklepa 2010/477/EU (UL L 125, 18.5.2017, str. 43).

[16] Evropski ekonomsko-socialni odbor je kot prednostno nalogo poudaril razvoj, vključevanje in usklajevanje evropskih morskih in pomorskih raziskav. Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Evropska strategija za morsko in pomorsko raziskovanje: skladen okvir za Evropski raziskovalni prostor v podporo trajnostni uporabi oceanov in morij (COM(2008) 534 final) (UL C 306, 16.12.2009, str. 46).

[17] Glej na primer publikacijo „*LIFE and the marine environment*“ (Program LIFE in morsko okolje, https://doi.org/10.2779/942085), projekte, financirane iz okvirnih programov EU za raziskave in inovacije, kot so https://cordis.europa.eu/article/id/400695-better-marine-stewardship-through-research-and-innovation, projekta DEVOTES in STAGE (http://www.devotes-project.eu/, http://www.stagesproject.eu/) ali seznam projektov v delovnem dokumentu služb Komisije SWD(2020) 60.

okvirne direktive o morski strategiji, sprejela novo zakonodajo za omejevanje plastičnih proizvodov za enkratno uporabo in izgubljenih ribolovnih orodij, ki predstavljajo približno 70 % vseh odpadkov na obalah. Okvirna direktiva o morski strategiji je spodbudno vplivala na razvoj raziskav o spremljanju podvodnega hrupa in vzpostavitev več registrov impulznega podvodnega hrupa. Poleg tega sta analiza neoporečnosti morskega dna in analiza celotnih prehranjevalnih spletov nova pristopa, ki izhajata predvsem iz zahtev okvirne direktive o morski strategiji.

Presoje okvirne direktive o morski strategiji, mreže za spremljanje in programi ukrepov prizadevanj ne usmerjajo le na nova področja raziskav, ampak tudi v izboljšanje upravljanja in skladnosti politike. Sprejeti so bili že najrazličnejši zakonodajni akti, ki so pomembni za Direktivo; v EU mednje spadajo zlasti okvirna direktiva o vodah[18], direktivi o pticah in o habitatih[19] ter skupna ribiška politika[20]. Ključni dosežek pri izvajanju posameznih korakov iz okvirne direktive o morski strategiji je opredelitev vrzeli v znanju. Državam članicam, institucijam EU in deležnikom je pomagala pri določitvi ključnih upravljavskih in raziskovalnih potreb. Direktiva je precej izboljšala poznavanje stanja morskih voda Unije (SWD(2020) 61), vendar sta vključevanje in uskladitev tega znanja na ravni EU še vedno izziv.

2.3. Skupna prizadevanja

Države članice morajo v skladu z okvirno direktivo o morski strategiji zagotoviti izjemen in usklajen prispevek. Države članice in Komisija so (skupaj na podlagi konvencij o regionalnih morjih in z drugimi deležniki) za olajšanje tega dela vzpostavile neformalni program za usklajevanje: skupno strategijo izvajanja. Strategija vključuje najmanj 280 strokovnjakov iz držav članic, do 70 udeležencev iz institucij EU in več kot 100 registriranih opazovalcev ali deležnikov. Skupno strategijo izvajanja vodi vrhovna skupina (t.i. „*marine directors*“) iz EU, vse to pa organizira usklajevalna skupina za morsko strategijo[21]. Tri delovne skupine se osredotočajo na splošna vprašanja: dobro okoljsko stanje, programi ukrepov in socialno-ekonomska analiza ter izmenjava podatkov, informacij in znanja. Štiri tehnične podskupine se osredotočajo na nova področja, ki vzbujajo zaskrbljenost, in sicer: podvodni hrup, morski odpadki, neoporečnost morskega dna in podatki o morju. Vse skupine razvijejo skupne pristope k izvajanju Direktive in jih na koncu odobrijo (običajno s soglasjem). Do danes je bilo sprejetih 15 dokumentov s smernicami[22]. Številni sestanki (v povprečju 18 sestankov o skupni strategiji izvajanja letno), vse večja specializacija in potreba po usklajevanju, da bi se izognili tematski razdrobljenosti, so veliki izzivi za postopek izvajanja.

[18] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike (UL L 327, 22.12.2000, str. 1).

[19] Direktiva 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 o ohranjanju prosto živečih ptic (UL L 20, 26.1.2010, str. 7) in Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL L 206, 22.7.1992, str. 7).

[20] Uredba (EU) št. 1380/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o skupni ribiški politiki in o spremembi uredb Sveta (ES) št. 1954/2003 in (ES) št. 1224/2009 ter razveljavitvi uredb Sveta (ES) št. 2371/2002 in (ES) št. 639/2004 ter Sklepa Sveta 2004/585/ES (UL L 354, 28.12.2013, str. 22).

[21] Skupina strokovnjakov pri Komisiji za strateško usklajevanje v zvezi z okvirno direktivo o morski strategiji (2008/56/ES) (E02550).

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

Skupna strategija je pri izvajanju Direktive zelo koristna, saj je proces tako učinkovitejši, strukture strategije pa se štejejo za dragocene platforme za izmenjavo informacij in krepitev zaupanja v postopek odločanja[23]. Večina sodelujočih v skupni strategiji izvajanja se strinja, da struktura in delovni program strategije ustrezata svojemu namenu, vendar pa je mogoče zdajšnje postopke še racionalizirati ali poenostaviti, da se lahko več časa nameni razpravi o presojah Komisije, Direktivo pa bolje poveže z drugimi direktivami, zlasti za poročanje[24].

2.4. Sodelovanje javnosti in oceanska pismenost[25]

Dostop do informacij o okolju, sodelovanje javnosti pri odločanju o okoljskih zadevah in dostop do pravnega varstva so splošna načela, ki se na mednarodni ravni spodbujajo v okoljskih zavezah[26]. Okvirna direktiva o morski strategiji vključuje izrecne zahteve[27] za pomoč pri izvajanju teh zavez. Z okvirno direktivo o morski strategiji je vzpostavljen pregleden mehanizem za oblikovanje in izvajanje nacionalnih morskih strategij in sledenje procesu na evropski ravni (npr. izvajanje je mogoče spremljati prek odprtih platform za izmenjavo informacij[28]). Od držav članic se izrecno zahteva, naj spodbujajo dejavno sodelovanje vseh zainteresiranih strani. Poleg tega se v vsaki fazi izvajanja organizira postopek javnega posvetovanja, ki ga organizira vsaka od 23 obalnih držav članic (SWD(2020) 60). Številni programi ukrepov na podlagi okvirne direktive o morski strategiji vključujejo tudi kampanje ozaveščanja.

Okvirna direktiva o morski strategiji je poglavitna za opozarjanje na zdravje morskih ekosistemov, na primer zaznavanje velikega vpliva onesnaževanja s kopnega, vključno s plastiko, na morje. S postopkom javnega posvetovanja so bili civilna družba in deležniki iz vse Evrope vključeni v razvoj nacionalnih morskih strategij. Te dejavnosti posvetovanja in vključevanja ter pretok zbranih podatkov bodo še naprej pomembno prispevali k oceanski pismenosti evropske javnosti, da se bo povečala ozaveščenost o vplivu oceana na življenje ljudi ter o posledicah človekovih dejavnosti in ravnanja posameznikov za morske ekosisteme.

2.5. Regionalno sodelovanje

Nekatere pritiske in ekosisteme je zaradi njihove čezmejne narave zelo težko upravljati le na ravni države članice[29]. V okvirni direktivi o morski strategiji so navedene regije in

[23] Sklepi usklajevalne skupine za morsko strategijo, ki so jih podrobneje pojasnili Cavallo, M., in drugi, 2017 (http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2017.09.035).

[24] Rezultati na podlagi vprašalnika, ki je bil aprila 2019 v okviru skupne strategije izvajanja poslan vsem članom raznih skupin, da kritično pregledajo funkcije in delovni program strategije.

[25] Oceanska pismenost pomeni razumevanje oceana in odnosa človeštva do njega.

[26] Zlasti Konvencija Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Aarhuška konvencija), sprejeta leta 1998.

[27] Člen 19 okvirne direktive o morski strategiji in Priloga VI(8) k navedeni direktivi.

[28] Na primer platform CIRCABC (https://circabc.europa.eu/w/browse/326ae5ac-0419-4167-83ca-e3c210534a69) in WISE Marine (https://water.europa.eu/marine).

[29] Svet za splošne zadeve je poudaril, da je bilo sodelovanje z državami članicami in regijami, ki si delijo morski bazen, in med njimi – ter po potrebi z državami nečlanicami EU – ključni element uspeha okvirne direktive o morski strategiji. Poudaril je tudi potrebo po čim tesnejšem sodelovanju med vsemi državami, ki si delijo morske vode in čezmejna prispevna območja (2973. seja Sveta za splošne zadeve 16. novembra 2009 v Bruslju in 2988. seja Sveta za okolje 22. decembra 2009 v Bruslju).

podregije, v katerih se Direktiva izvaja, poleg tega se v njej zahteva regionalno usklajevanje med državami članicami in spodbuja sodelovanje z državami nečlanicami EU[30]. V Direktivi je navedeno, da so lahko konvencije o regionalnih morjih[31] sredstvo za tako sodelovanje. Na splošno so v zadnjem desetletju konvencije o regionalnih morjih (i) postale v večini primerov dobre platforme za izvajanje okvirne direktive o morski strategiji, pri čemer so pogodbenice sodelovale in si izmenjavale informacije o pristopih, in to v tesnem sodelovanju in na podlagi skupne strategije izvajanja okvirne direktive o morski strategiji[32], (ii) podpirale sodelovanje in dogovor o ukrepih in ciljih z državami nečlanicami EU ter (iii) prejele pomemben tehnični in finančni prispevek EU za razvoj svojih delovnih programov.

Štiri konvencije o regionalnih morjih v Evropi imajo isti skupni cilj (varstvo morskega okolja) in vključujejo ekosistemski pristop, vendar se razlikujejo po strukturi, znanstveni in operativni zmogljivosti, upravljanju (vključno s spremljanjem skladnosti) in stopnji podpore, ki jo sodelujočim državam članicam EU nudijo pri izvajanju okvirne direktive o morski strategiji. Koncept „dobrega okoljskega stanja“ in določitev okoljskih ciljev iz okvirne direktive o morski strategiji nista vključena v vse konvencije o regionalnih morjih, ampak le v nekatere. V nekaterih primerih se daje prednost opisovanju trendov (izboljšanje ali poslabšanje), ne pa določanju meril za ugotavljanje, ali je stanje dobro ali ne. V okviru konvencij o regionalnih morjih se v taki ali drugačni obliki redno pripravljajo poročila o stanju morskega okolja[33], pri čemer skušajo svoje časovne okvire uskladiti s šestletnim ciklom iz okvirne direktive o morski strategiji, sprejeti akcijske načrte in uskladiti dejavnosti spremljanja.

Hkrati so za konvencije o regionalnih morjih na voljo precejšnji človeški viri, mobilizirani na podlagi okvirne direktive o morski strategiji, in obsežno znanje, ki je bilo na njeni podlagi pridobljeno od njenega sprejetja. Sredstva EU so podprla številne projekte, namenjene usklajenemu izvajanju okvirne direktive o morski strategiji in pripravi akcijskih načrtov v okviru konvencij o regionalnih morjih v vseh morskih regijah. Boj proti morskim odpadkom je dober primer tega, kako se ciljno usmerjena, obsežna sredstva EU iz več virov[34] uporabijo za izvajanje regionalnih akcijskih načrtov za boj proti morskim odpadkom, kar omogoča hkratno doseganje nacionalnih in regionalnih ciljev ter ciljev EU, če ne celo svetovnih ciljev.

---

[30] Členi 4, 5 in 6 okvirne direktive o morski strategiji. Končni dogovorjeni zemljevid morskih regij in podregij iz okvirne direktive o morski strategiji je na voljo na spletnem naslovu https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/europe-seas#tab-gis-data.

[31] Morske vode EU so zajete v štirih konvencijah o regionalnih morjih: v Konvenciji o varstvu morskega okolja območja Baltiškega morja (Helsinška konvencija – HELCOM), Konvenciji o varstvu morskega okolja severovzhodnega Atlantika (Konvencija OSPAR), Konvenciji za varstvo morskega okolja in obalnega območja Sredozemlja (Barcelonska konvencija – UNEP-MAP) in v Konvenciji o varstvu Črnega morja pred onesnaženjem (Bukareška konvencija, h kateri EU še vedno poskuša pristopiti). Vendar Konvencija OSPAR ne zajema celotne evropske makaronezijske podregije, le otočje Azori.

[32] Skupna strategija izvajanja, ki so jo države članice in Komisija sprejele za izvajanje Direktive 2008/56/ES, glej oddelek 2.3 tega poročila.

[33] Poročilo UNEP/MAP o stanju kakovosti za Sredozemlje (https://www.medqsr.org/), vmesna ocena OSPAR (https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/intermediate-assessment-2017/), druga celovita ocena HELCOM (http://stateofthebalticsea.helcom.fi/), poročilo o stanju okolja Črnega morja za obdobje 2009–2014 (http://www.blacksea-commission.org/SoE2009-2014/SoE2009-2014.pdf).

[34] Na primer program LIFE+, program Obzorje 2020, financiranje v okviru evropskih strukturnih in investicijskih skladov, vključno z Evropskim skladom za pomorstvo in ribištvo, regionalno financiranje, financiranje v okviru evropske sosedske politike, financiranje iz partnerskega instrumenta in razvojno financiranje.

2.6. Globalne zaveze

Okvirna direktiva o morski strategiji je ključni steber, na podlagi katerega bo EU izpolnila svoje globalne zaveze glede varstva morskega okolja in razvila trajnostni pristop k upravljanju oceanov, kot je priznano v pobudi EU za mednarodno upravljanje oceanov[35]. Poleg tega ima pomembno vlogo pri zagotavljanju skladnejšega delovanja v državah članicah EU.

Kot je bilo pred kratkim potrjeno z Agendo 2030[36] in ob upoštevanju, da svetovna skupnost to priznava že desetletja[37], je ekosistemski pristop ključen za „ohranjanje in trajnostno izkoriščanje oceanov, morja in morskih virov za trajnostni razvoj“ (cilj trajnostnega razvoja 14). Spremljanje in presoja, ki se zahtevata z okvirno direktivo o morski strategiji, EU pomagata pri izpolnjevanju večine vmesnih ciljev v okviru cilja trajnostnega razvoja 14, ki vključujejo trajnostno upravljanje, zaščitena območja, onesnaževanje z morskimi odpadki in evtrofikacijo, zakisanje, vplive netrajnostnih ribolovnih praks, znanstvena spoznanja in izvajanje mednarodnega prava. Na ravni morskega bazena tesno regionalno sodelovanje držav članic v okviru ustreznih konvencij o regionalnih morjih pomaga pri usklajevanju regionalnega izvajanja in oceni ciljev trajnostnega razvoja[38], povezanih z oceanom, skupaj z Direktivo.

Okvirna direktiva o morski strategiji kot temelj za doseganje dobrega okoljskega stanja oceanov in morij vsebuje poseben regulativni cilj: „biotska raznovrstnost se ohranja“. V njej je ocenjeno stanje skupin morskih vrst (vključno s pticami, sesalci in ribami) ter pelagičnih habitatov in habitatov morskega dna. Zagotavlja torej pravni okvir za prispevanje k zavezam Konvencije o biološki raznovrstnosti (CBD) in prihodnji strategiji EU za biotsko raznovrstnost do leta 2030. Okvirna direktiva o morski strategiji vključuje tudi vzpostavitev zaščitenih morskih območij in drugih prostorskih varovalnih ukrepov, s katerimi se oblikujejo skladne in reprezentativne mreže v skladu z mednarodnimi zavezami[39].

Direktiva vključuje zahtevo iz Konvencije Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu (UNCLOS)[40] glede opazovanja in merjenja tveganj ali učinkov onesnaževanja na morske vode EU. Z njo se izvajajo tudi razne obveznosti, v skladu s

[35] Mednarodno upravljanje oceanov: agenda za prihodnost naših oceanov (JOIN(2016) 49 final).

[36] „Spreminjamo naš svet: agenda za trajnostni razvoj do leta 2030“ (A/RES/70/1) je bila septembra 2015 sprejeta kot načrt ukrepov za ljudi, planet in blaginjo. Zajema 17 ciljev trajnostnega razvoja in 169 vmesnih ciljev.

[37] Na primer Deklaracija iz Ria o okolju in razvoju, sprejeta na Konferenci Združenih narodov o okolju in razvoju leta 1992 (UNCED), ali sklepni dokument konference Rio+20 „Prihodnost, ki si jo želimo“ (A/CONF.216/L.1).

[38] Glej na primer ministrsko deklaracijo HELCOM (http://www.helcom.fi/Documents/HELCOM%20at%20work/HELCOM%20Brussels%20Ministerial%20Declaration.pdf), sprejeto 6. marca 2018.

[39] Zlasti s ciljem 11 iz Aičija v okviru Konvencije o biološki raznovrstnosti: do leta 2020 bo najmanj 17 odstotkov kopenskih in celinskih voda ter 10 odstotkov obalnih in morskih območij, predvsem tistih, ki imajo velik pomen za biotsko raznovrstnost in ekosistemske storitve, zavarovanih ter učinkovito in pravično upravljanih; območja morajo biti ekološko reprezentativna in dobro povezana v sistem zavarovanih območij ali pa varovana z drugimi učinkovitimi ohranitvenimi ukrepi za posamezna območja in vključena v širšo kopensko ali morsko krajino.

[40] Konvencija Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu (UNCLOS) določa obveznosti in pravice narodov v zvezi z morji in oceani ter vključuje številne obveznosti glede varstva in ohranjanja morskega okolja.

katerimi morajo države članice sprejeti ukrepe za preprečevanje, zmanjšanje in nadzor onesnaževanja morskega okolja iz kopenskih virov, preprečevanje onesnaževanja morskega dna in njegovega podtalja ter preprečevanje vnosa neavtohtonih vrst. Okvirna direktiva o morski strategiji vključuje tudi določbe iz konvencije UNCLOS o trajnostnem ribolovu in akvakulturi ter inovacijah in naložbah v raziskave. Pomembno je tudi, da okvirna direktiva o morski strategiji s poudarkom na regionalnem sodelovanju državam olajšuje izvajanje obveznosti na podlagi konvencije UNCLOS glede sodelovanja pri varstvu morskega okolja.

Pariški sporazum[41] je bil prvi podnebni sporazum, v katerem je omenjen ocean in priznana njegova celovita vloga v globalnem podnebnem sistemu. Danes večina nacionalnih zavez na podlagi Pariškega sporazuma vključuje morske ekosisteme; glavni pomisleki, ki jih izrazijo vlade, so obalni vplivi, vplivi segrevanja oceanov in vplivi ribolova[42]. Okvirna direktiva o morski strategiji in njene celovite morske strategije zagotavljajo dober okvir (ki se še vedno ne izkorišča v celoti) za spremljanje vplivov podnebnih sprememb, proučevanje blaženja podnebnih sprememb in uporabo ekosistemskega pristopa pri prilagajanju podnebnim spremembam v morskem okolju. Evropa bo v okviru prizadevanj za dosego ogljične nevtralnosti do leta 2050, kakor je navedeno v zelenem dogovoru, verjetno doživela izjemen porast energije iz obnovljivih virov na morju[43], kar bo neizogibno vplivalo na morske vrste in habitate.

3. GLAVNE POVEZAVE MED POLITIKAMI EU IN OKVIRNO DIREKTIVO O MORSKI STRATEGIJI[44]

Okvir iz okvirne direktive o morski strategiji za zaščito biotske raznovrstnosti in zagotavljanje trajnostne uporabe morskih virov EU v velikim meri podpirajo drugi pravni instrumenti EU. V tem oddelku je obravnavanih devet politik EU, za katere države članice EU najpogosteje poročajo, da prispevajo k programom ukrepov na podlagi okvirne direktive o morski strategiji, ter nedavno razvite politike za boj proti onesnaževanju s plastiko. Okvirna direktiva o morski strategiji na splošno (i) vključuje vse razpoložljive (uradne) informacije o morskih vodah EU v nacionalne morske strategije in (ii) ocenjuje razmere za učinkovito upravljanje morskega okolja. Za izvajanje strategij v praksi in dopolnitev obstoječih mejnih vrednosti[45] iz drugih politik se razvijajo novi koncepti politike, kot so mejne vrednosti za opredelitev dobrega okoljskega stanja[46].

---

[41] Prvi pravno zavezujoči univerzalni sporazum, da bi se izognili podnebnim spremembam z omejitvijo globalnega segrevanja na precej pod 2 °C in prizadevanji za njegovo omejitev na 1,5 °C, sprejet decembra 2015 v Parizu (https://unfccc.int/documents/9097).

[42] Obveznosti v zvezi z oceani na podlagi Pariškega sporazuma (https://doi.org/10.1038/nclimate3422).

[43] V skladu s sporočilom Komisije „Čist planet za vse – Evropska strateška dolgoročna vizija za uspešno, sodobno, konkurenčno in podnebno nevtralno gospodarstvo“ (COM(2018) 773 final) bo več kot 80 % električne energije izviralo iz obnovljivih virov, od katerih jih bo čedalje več na morju.

[44] V skladu s členom 20(3)(g) okvirne direktive o morski strategiji je treba pripraviti povzetek prispevkov drugih ustreznih politik EU k doseganju ciljev te direktive. Ta povzetek ne nadomešča prihodnje analize usklajenosti politik, ki jo je treba pripraviti v okviru vrednotenja okvirne direktive o morski strategiji.

[45] Lahko se imenujejo tudi drugače, na primer standardi kakovosti okolja.

[46] „Mejna vrednost“ pomeni vrednost ali razpon vrednosti, ki omogoča presojo dosežene ravni kakovosti za določeno merilo, s čimer prispeva k presoji, v kolikšni meri je bilo doseženo dobro okoljsko stanje (člen 2(5) Sklepa Komisije (EU) 2017/848). Mejne vrednosti vključujejo „sprejemljivo odstopanje“ od

3.1. Okvirna direktiva o vodah in direktiva o čiščenju komunalne odpadne vode[47]

Številna vprašanja, ki vplivajo na rečno in morsko okolje, izhajajo iz razmer na kopnem. Zato se okvirna direktiva o morski strategiji in okvirna direktiva o vodah uporabljata za podoben razpon pritiskov in dejavnikov (človekove rabe in dejavnosti) in imata številne skupne ukrepe. Ukrepi na podlagi okvirne direktive o morski strategiji za morsko evtrofikacijo, onesnaževala, hidrografske spremembe in biotsko raznovrstnost temeljijo na ukrepih, sprejetih na podlagi okvirne direktive o vodah. Potreba po dodatnih ukrepih, ki bi prispevali k okvirni direktivi o morski strategiji, je bila opredeljena le v tretjini načrtov upravljanja povodja, proučenih v 5. poročilu o izvajanju okvirne direktive o vodah[48]. Nekatere države članice so prostovoljno vključile ukrepe, na primer za zmanjšanje rečnih odpadkov, da bi podprle izvajanje okvirne direktive o morski strategiji.

Kar zadeva prostorsko pokritost, se obe direktivi uporabljata v obalnih in teritorialnih vodah, pri čemer okvirna direktiva o morski strategiji izrecno zajema le vidike, ki jih okvirna direktiva o vodah ne obravnava v obalnih vodah (npr. podvodni hrup, morske odpadke), okvirna direktiva o vodah pa se v teritorialnih vodah uporablja samo v zvezi s kemijskim stanjem. Komisija je leta 2017 posodobila sklep za določitev dobrega okoljskega stanja na podlagi okvirne direktive o morski strategiji. Države članice morajo v skladu s sklepom iz leta 2017 znova uporabiti presoje iz okvirne direktive o vodah za morsko evtrofikacijo, onesnaževala in hidrografske spremembe. Vendar ta zahteva ni vedno izpolnjena, kakor je že bilo ugotovljeno pri preverjanju primernosti okvirne direktive o vodah[49], saj se lahko nacionalne presoje na podlagi obeh direktiv nekoliko razlikujejo (npr. z različnimi elementi kakovosti ali lestvicami presoje), opredelitev dobrega ekološkega/kemijskega stanja iz okvirne direktive o vodah pa ne temelji vedno na enakih elementih kot dobro okoljsko stanje iz okvirne direktive o morski strategiji. Kljub temu se je pri preverjanju primernosti izkazalo, da sta okvirni direktivi o vodah in o morski strategiji skladni in da se njuni cilji dopolnjujejo. Kar zadeva rezultate, ima približno 40 % površinskih voda (rek, jezer, somornic in obalnih voda) dobro ekološko stanje ali dober ekološki potencial, 38 % pa jih ima dobro kemijsko stanje[50]. To neposredno vpliva na napredek na podlagi okvirne direktive o morski strategiji.

---

referenčnih ali idealnih razmer. To omogoča trajnostno rabo morja, pri čemer je možna določena raven pritiskov, če se ob tem ohrani splošna kakovost okolja (SWD(2020) 62).

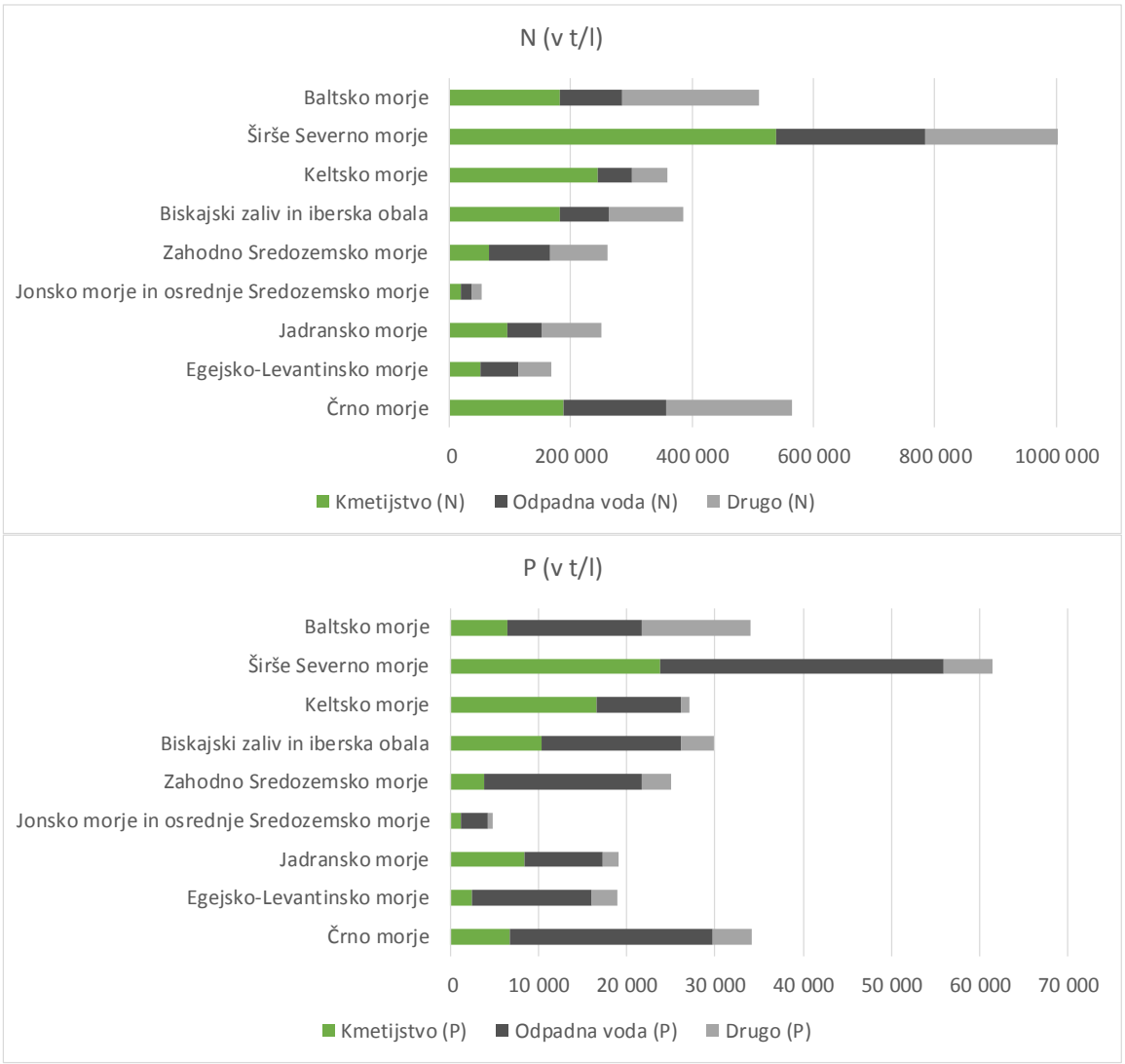
[47] Direktiva Sveta 91/271/EGS z dne 21. maja 1991 o čiščenju komunalne odpadne vode (UL L 135, 30.5.1991, str. 40).

[48] Delovni dokument služb Komisije z naslovom *Commission Staff Working Document - Report on the progress in implementation of the Water Framework Directive Programmes of Measures, accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - The Water Framework Directive and the Floods Directive: Actions towards the 'good status' of EU water and to reduce flood risks (SWD/2015/50 final)* (Poročilo o napredku pri izvajanju programov ukrepov iz okvirne direktive o vodah, priloženo k Sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – okvirna direktiva o vodah in direktiva o poplavah: ukrepi za dosego „dobrega stanja“ voda v EU in za zmanjšanje poplavne ogroženosti (SWD(2015) 50 final).

[49] Delovni dokument služb Komisije – *Commission Staff Working Document – Fitness Check of the Water Framework Directive, Groundwater Directive, Environmental Quality Standards Directive and Floods Directive (SWD/2019/439)* (Preverjanje ustreznosti okvirne direktive o vodah, direktive o podzemnih vodah, direktive o okoljskih standardih kakovosti in direktive o poplavah (SWD(2019) 439).

[50] Poročilo o vodah Evropske agencije za okolje iz leta 2018 (https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-water#tab-data-references).

Direktiva o čiščenju komunalne odpadne vode določa cilje in instrumente še posebno za zmanjšanje vnosa organskih snovi in hranil prek točkovnih virov. Povezava med direktivo o čiščenju komunalne odpadne vode in evtrofikacijo je opredeljena v programih ukrepov večine držav članic, druge teme, ki so neposredno pomembne za okvirno direktivo o morski strategiji (kot so onesnaževala in morski odpadki), pa običajno niso izrecno omenjene. Z oceno direktive o čiščenju komunalne odpadne vode je bilo potrjeno, da je direktiva zelo učinkovita pri zmanjševanju onesnaževanja z očiščeno odpadno vodo in da njeno izvajanje ostaja ključno za doseganje ciljev iz okvirne direktive o morski strategiji[51]. V oceni so bile poudarjene nekatere omejitve komunalnih čistilnih naprav, ki so lahko pomembne za morsko okolje, kot je ta, da se z njimi ne obravnavajo onesnaževala, ki vzbujajo vse večjo zaskrbljenost (npr. zdravila in mikroplastika), ali se ne očisti vsa padavinska voda, voda, ki odteka v mestih, ali odpadna voda iz malih aglomeracij. Kljub temu je direktiva o čiščenju komunalne odpadne vode eden najučinkovitejših instrumentov za omejevanje onesnaževanja v mestih, vključno z nitrati in fosforjem v rekah in morju.



Slika 1: Obremenitve z dušikom (N) in fosforjem (P) v morskih podregijah po virih (v tonah na leto) Ta analiza je vključena v nedavno oceno direktive o čiščenju komunalne odpadne vode[52].

[51] Glej https://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/evaluation/index_en.htm in dokumente na navedenem spletišču.

[52] Podatki od Pistocchi, A., in drugih, 2019 (https://doi.org/10.2760/303163).

3.2. Direktivi o pticah in o habitatih

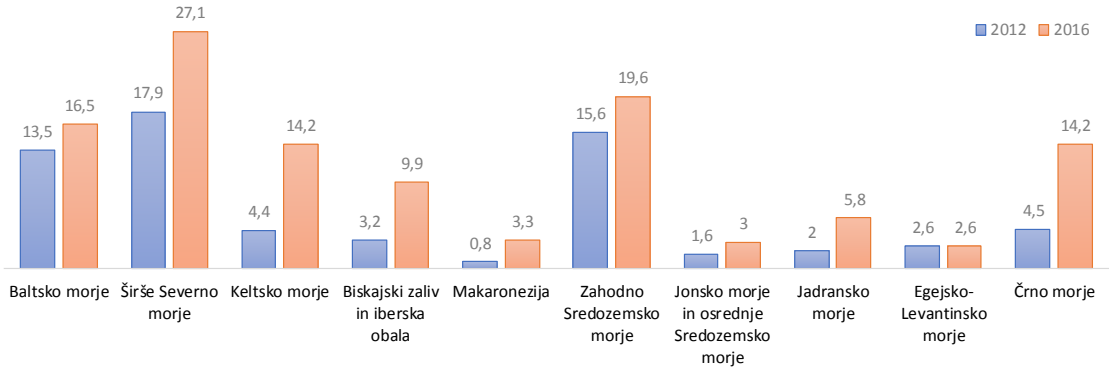
Kot je razvidno iz programov ukrepov na podlagi okvirne direktive o morski strategiji, sta direktivi o pticah in o habitatih še posebej pomembni za doseganje dobrega okoljskega stanja, povezanega z morsko biotsko raznovrstnostjo, neavtohtonimi vrstami ter ribami in lupinarji, ki se izkoriščajo v komercialne namene. Samo nekateri programi ukrepov povezujejo direktivi o pticah in o habitatih z deskriptorji iz okvirne direktive o morski strategiji, ki se nanašajo na morske odpadke in podvodni hrup, tudi če lahko na primer ogrožajo morske ptice, sesalce in plazilce.

Cilji vseh treh direktiv so podobni, čeprav je področje uporabe okvirne direktive o morski strategiji širše. Glavni cilj direktive o habitatih – doseči „ugodno stanje ohranjenosti“ za obravnavane vrste in habitate ter podoben cilj direktive o pticah za vse divje ptice v smislu opredelitve, ukrepov ali časovnice ne ustreza natančno „dobremu okoljskemu stanju“. Vendar se koncepta medsebojno podpirata. Države članice ocenijo stanje in trende vrst in habitatov, zaščitenih na podlagi direktiv o pticah in o habitatih, ter o stanju poročajo vsakih šest let. V obdobju 2007–2012 se je v evropskih morskih regijah delež vrst, za katere je bilo na podlagi direktive o habitatih sporočeno, da imajo ugodno stanje ohranjenosti, gibal od nič v Črnem morju do 20 % v Baltskem morju.[53]. V sklepu iz leta 2017 je predvidena ponovna uporaba presoj morskih vrst in habitatov na podlagi direktiv o pticah in o habitatih, kadar je to mogoče, vendar se lahko vsaka država članica odloči, da ukrepa po svoje[54]. Poleg tega so v okvirni direktivi o morski strategiji in direktivi o habitatih določene geografske regije, v katerih naj bi države članice sodelovale in imele skupne pristope. Regionalne meje v okviru obeh direktiv so zdaj večinoma usklajene.

Prostorski varovalni ukrepi, sporočeni na podlagi okvirne direktive o morski strategiji, se običajno nanašajo na zaščitena morska območja, ki so bila na podlagi direktiv o pticah in o habitatih vzpostavljena kot del omrežja Natura 2000, ki v morskem okolju še ni dokončno vzpostavljeno. Vendar je okvirna direktiva o morski strategiji prinesla prenovljen pogled na prostorsko varovanje, ki poleg posebnih ohranitvenih ciljev posameznih zaščitenih morskih območij zahteva, da so mreže zaščitenih morskih območij ekološko usklajene in reprezentativne na (pod)regionalni ravni. Zato bi morale biti mreže zaščitenih območij celovita orodja za obravnavanje vseh velikih pritiskov, biti učinkovite ter zagotoviti pravično zastopanost vseh morskih habitatov in značilnosti ekosistema. Kljub temu se skladnost in učinkovitost v programih ukrepov držav članic na podlagi okvirne direktive o morski strategiji nista regionalno obravnavali.

[53] Vrste v evropskem interesu: https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/species-of-european-interest-2/assessment.

[54] Komisija je začela izvajati študijo, da bi proučila usklajenost podatkov in ciljev politike, sporočenih na podlagi direktiv o pticah in o habitatih ter okvirne direktive o morski strategiji, s presojo morskih vrst in habitatov.



Slika 2: Nedavni razvoj (2012–2016) deleža območij, zajetih v zaščitenih morskih območjih, v vodah EU v različnih morskih podregijah[55]

3.3. Skupna ribiška politika

Eden od ciljev skupne ribiške politike je zagotovitev skladnosti z okvirno direktivo o morski strategiji in njenim ciljem doseganja dobrega okoljskega stanja. Skupna ribiška politika z določitvijo stopenj izkoriščanja in vzpostavitvijo tehničnih ukrepov, ki opredeljujejo trajnostne ribolovne prakse, obravnava ribolovne pritiske, ki vplivajo na staleže rib in lupinarjev, ki se izkoriščajo v komercialne namene (eden od deskriptorjev iz okvirne direktive o morski strategiji). Cilj politike je zagotoviti tudi, da se čim bolj zmanjšajo negativni vplivi ribolovnih dejavnosti na morski ekosistem. To se nanaša na vplive na številčnost in raznovrstnost morskega življenja, morske prehranjevalne splete in ekosisteme ter habitate morskega dna (zlasti za tri druge deskriptorje iz okvirne direktive o morski strategiji). Poleg tega se lahko habitat spremeni zaradi odpadkov iz ribolova, kot so zavržene ali izgubljene ribiške mreže in drugo orodje. Kar zadeva ukrepe na podlagi okvirne direktive o morski strategiji, večina držav članic s skupno ribiško politiko povezuje ukrepe za morsko biotsko raznovrstnost ter ribe in lupinarje, ki se izkoriščajo v komercialne namene, le nekaj pa jih je to storilo v zvezi z morskimi odpadki. Zaradi ukrepov upravljanja, ki jih je Komisija predlagala v okviru zadevne politike, se je v severovzhodnem Atlantskem oceanu in Baltskem morju zmanjšala ribolovna umrljivost za številne staleže rib in lupinarjev, ki se izkoriščajo v komercialne namene, vendar ta napredek še ne zadošča za izpolnitev ustreznih ciljev skupne ribiške politike. Stanje je slabše v Sredozemskem in Črnem morju, kjer je prelov še naprej običajna praksa.

Priloga I k okvirni direktivi o morski strategiji določa, da morajo biti vse ribe in lupinarji, ki se izkoriščajo v komercialne namene, znotraj varnih bioloških meja. Okvirna direktiva o morski strategiji za merjenje tega stanja določa uporabo koncepta največjega trajnostnega donosa iz skupne ribiške politike. Zato spodbuja uporabo ocen staležev in ustreznih večletnih načrtov ter posvetovanje z ustreznimi znanstvenimi organi. Informacije o staležih rib, ki jih sporočajo vse države članice, so večinoma na voljo na podlagi skupne ribiške politike, vendar države članice ne poročajo sistematično o drugih merilih, kot je smrtnost/poškodba vrst, povezanih s prilovom, ali fizično motenje morskega dna z ribolovnimi dejavnostmi. Včasih lahko te vrzeli zapolnijo regionalne informacije; na primer 86 % morskega dna, ocenjenega v širšem Severnem morju in

[55] Podatki ETC/ICM, 2017 (https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/external/spatial-analysis-of-marine-protected).

Keltskem morju, je zaradi pridnenega vlečnega orodja vidno poškodovanega[56]. Z uresničitvijo ciljev okvirne direktive o morski strategiji in skupne ribiške politike bi se izboljšalo varstvo staležev rib, ki se izkoriščajo v komercialne namene, biotske raznovrstnosti in habitatov. Prav tako bi se ciljno usmerjeni ukrepi, vključno z ukrepi na podlagi skupne ribiške politike, lažje izvajali z določitvijo mejnih vrednosti na podlagi okvirne direktive o morski strategiji.

Skupna ribiška politika spodbuja tudi trajnostno akvakulturo, s čimer prispeva k prehranski varnosti in preskrbi s hrano ter k rasti in zaposlovanju. Za razvoj dejavnosti trajnostne akvakulture se priporoča uporaba nezavezujočih strateških smernic Unije, ki so bile prvič sprejete leta 2013. Te smernice so bile podlaga za večletne nacionalne načrte držav članic in njihove dejavnosti na podlagi Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo v obdobju 2014–2020. Smernice iz leta 2013 se trenutno pregledujejo in bodo temeljile na posodobitvah nacionalnih načrtov za izvajanje financiranja akvakulture po letu 2020.

3.4. Direktiva o pomorskem prostorskem načrtovanju[57]

Države članice morajo v skladu z direktivo o pomorskem prostorskem načrtovanju pripraviti pomorske prostorske načrte, da se spodbujata soobstoj ter trajnost ustreznih dejavnosti in rab. Pravno besedilo navedene direktive vsebuje izrecno sklicevanje na okvirno direktivo o morski strategiji, pri čemer je navedeno, da bi bilo treba pri pomorskem prostorskem načrtovanju uporabljati ekosistemski pristop ter pomagati pri doseganju ciljev dobrega okoljskega stanja, roke pa kar najbolj uskladiti z okvirno direktivo o morski strategiji. Ekosistemski pristop oziroma medsebojno vplivanje kopnega in morja sta v več študijah opredeljena ali uporabljena v praksi pri morskem prostorskem načrtovanju, vendar v Evropi še vedno ni dogovorjene metodologije.

Države članice v svojih programih ukrepov na podlagi okvirne direktive o morski strategiji z direktivo o pomorskem prostorskem načrtovanju povezujejo zlasti morsko biotsko raznovrstnost (prek zaščitenih območij) in hidrografske spremembe (prek dejavnosti, ki jih zajemajo pomorski prostorski načrti), tri države[58] pa so vzpostavile potencialno povezavo s podvodnim hrupom. Prvi krog poročanja o morskem prostorskem načrtovanju se bo izvedel šele leta 2021, zato še ni znano, koliko bodo cilji iz okvirne direktive o morski strategiji upoštevani pri nacionalnem izvajanju Direktive kot orodja, s katerim je treba podpreti ekosistemski pristop. Ker proces iz direktive o pomorskem prostorskem načrtovanju vključuje vse sektorje in dejavnosti modrega gospodarstva, bi bilo treba v njegovem okviru uveljaviti ukrepe upravljanja, ki pripomorejo k doseganju dobrega okoljskega stanja.

[56] Portal za oceno OSPAR, obseg fizične škode v prevladujočih in posebnih habitatih (https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/intermediate-assessment-2017/biodiversity-status/habitats/extent-physical-damagepredominant-and-special-habitats/).

[57] Direktiva 2014/89/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. julija 2014 o vzpostavitvi okvira za pomorsko prostorsko načrtovanje (UL L 257, 28.8.2014, str. 135).

[58] Bolgarija, Irska in Poljska.

3.5. Direktivi o strateški okoljski presoji in o presoji vplivov na okolje[59]

Namen teh dveh direktiv je doseči visoko raven varstva okolja z zagotavljanjem, da se vplivi nekaterih načrtov/programov (strateška okoljska presoja) in projektov (presoja vplivov na okolje) na okolje analizirajo že zgodaj v postopku odločanja. V programih ukrepov na podlagi okvirne direktive o morski strategiji sta bili strateška okoljska presoja in presoja vplivov na okolje večinoma povezani s hidrografskimi spremembami, podvodnim hrupom, morsko biotsko raznovrstnostjo, evtrofikacijo in horizontalnimi ukrepi. Čeprav vidiki biotske raznovrstnosti v postopku presoje vplivov na okolje niso vedno ocenjeni, se približno polovica držav članic pri ukrepih, ki se nanašajo na biotsko raznovrstnost, sklicuje na direktivo o presoji vplivov na okolje. Nasprotno pa se zdi, da le nekaj držav članic priznava možnost, da se presoja vplivov na okolje uporabi za oceno dejavnosti, relevantnih za onesnaževalce.

Presoje, predpisane v direktivah o strateški okoljski presoji in o presoji vplivov na okolje, bi lahko bile zaradi svojega širokega področja uporabe in strateške narave relevantne za vse deskriptorje iz okvirne direktive o morski strategiji, čeprav se lahko obseg in raven podrobnosti razlikujeta. Za projekte, ki bodo verjetno imeli precejšnje vplive na okolje, se na primer pred njihovo odobritvijo izvede presoja vplivov na okolje. Te presoje bi lahko prispevale k presoji stanja na podlagi okvirne direktive o morski strategiji. To je lahko enako pomembno v primeru direktive o strateški okoljski presoji, ki se osredotoča na načrte in programe v širšem obsegu. Na podlagi teh treh direktiv je pri doseganju dobrega okoljskega stanja mogoče pridobiti še boljše povratne informacije o pritiskih, vključno z dejavnostmi na morju in na kopnem.

3.6. Okvirna direktiva o odpadkih[60], strategija EU za plastiko[61] in direktiva o plastičnih proizvodih za enkratno uporabo[62]

Okvirna direktiva o odpadkih zagotavlja pomembne mehanizme za odstranjevanje odpadkov in izboljšanje kakovosti vode v skladu z zahtevami iz okvirne direktive o morski strategiji. Direktiva, v katero so bili pri njeni nedavni reviziji dodani neposredni sklici na vplive na morsko okolje, skupaj z okvirno direktivo o morski strategiji določa cilj, da je treba ustaviti nastajanje morskih odpadkov, in od držav članic zahteva, naj sprejmejo praktične ukrepe za zaustavitev smetenja, vključno z morskimi odpadki. Cilji in ukrepi, določeni z okvirno direktivo o odpadkih, so torej neposredno pomembni za obravnavo onesnaževalcev morja. Ker države članice nekaterih zahtev iz navedene direktive še niso prenesle, še ni mogoče sklepati, kako učinkovite bodo v praksi. Trenutno je glavni izziv zagotoviti popolno izvajanje direktive in preprečiti odlaganje (pogosto neobdelanih) odpadkov, kar je lahko težava zlasti na obalnih območjih.

[59] Direktiva 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje (UL L 197, 21.7.2001, str. 30) ter Direktiva 2014/52/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o spremembi Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL L 124, 25.4.2014, str. 1).

[60] Direktiva (EU) 2018/851 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o spremembi Direktive 2008/98/ES o odpadkih (UL L 150, 14.6.2018, str. 109).

[61] Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Evropska strategija za plastiko v krožnem gospodarstvu (COM(2018) 28 final).

[62] Direktiva (EU) 2019/904 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2019 o zmanjšanju vpliva nekaterih plastičnih proizvodov na okolje (UL L 155, 12.6.2019, str. 1).

Čeprav je znanje, ki je bilo na podlagi okvirne direktive o morski strategiji pridobljeno o morskih odpadkih in mikroodpadkih ter njihovih vplivih na prostoživeče živali, še šibko, je podprlo razvoj strategije EU za plastiko in tako prispevalo k akcijskemu načrtu za krožno gospodarstvo. Konkreten primer prispevka okvirne direktive o morski strategiji k spremljanju izvajanja strategije za plastiko je podpora, ki jo je zagotovila novi direktivi o plastičnih proizvodih za enkratno uporabo in ribolovnem orodju. Komisija je z dejavnostmi spremljanja odpadkov na obalah na podlagi okvirne direktive o morski strategiji zbrala dovolj podatkov, da je lahko predložila oceno učinka in zakonodajni predlog. Okvirna direktiva o morski strategiji bo prav tako v pomoč pri oceni učinkovitosti te nove direktive o plastičnih proizvodih in spremljanju izvajanja drugih ukrepov iz strategije, na primer količinske opredelitve in evidentiranja odpadkov in mikroplastike. Pričakuje se, da se bo ta podpora nadaljevala tudi v novem akcijskem načrtu za krožno gospodarstvo[63].

4. POVZETEK STANJA MORSKEGA OKOLJA V EU

Prvotna ocena morskih voda EU, kot so države članice sporočile v obdobju 2012–2015 na podlagi okvirne direktive o morski strategiji, ni zagotovila enotne baze znanja po vsej Evropi. To je bilo zlasti posledica nedoslednosti kazalnikov, sporočenih za posamezno merilo, velikih razlik v metodoloških pristopih in vrzeli v sporočenih informacijah. Da bi se izboljšali skladnost in doslednost v poročilih držav članic, je Komisija leta 2017 sprejela revidirani sklep za določitev dobrega okoljskega stanja (glej opombo 15). Posodobljene prvotne ocene naj bi se predložile do oktobra 2018. Vendar je do oktobra 2019 svoje poročilo predložilo le 14 držav članic, od tega jih je 10 poročilo predložilo v dogovorjeni elektronski obliki (SWD(2020) 60). Ta povzetek zato temelji na podatkih, ki so jih sporočile države članice, ter na informacijah, ki sta jih zbrala Evropska agencija za okolje in Skupno raziskovalno središče Evropske komisije (predstavljena v delovnem dokumentu služb Komisije SWD(2020) 61).

4.1. Ogroženi morski ekosistemi

V prvem ciklu okvirne direktive o morski strategiji izguba biotske raznovrstnosti v evropskih morjih ni bila ustavljena[64]. Biotska raznovrstnost morskih ekosistemov v evropskih morjih je še vedno ranljiva, dobro stanje habitatov in vrst pa ni zagotovljeno. Nekatere morske populacije in skupine vrst so še vedno ogrožene, vključno z nekaterimi morskimi pticami (npr. številčnost več kot 25 % vrst morskih ptic, ocenjenih v severovzhodnem Atlantiku, se je močno zmanjšala), ribami hrustančnicami[65] (npr. število približno 40 % sredozemskih vrst se zmanjšuje in podatki o številnih vrstah so

[63] Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Novi akcijski načrt za krožno gospodarstvo: Za čistejšo in konkurenčnejšo Evropo (COM(2020) 98 final).

[64] Upad morske biotske raznovrstnosti po evropskih morjih je razviden iz poročila z naslovom „*The European environment – state and outlook 2020*“ (Evropsko okolje – stanje in obeti za leto 2020) (https://www.eea.europa.eu/soer-2020/intro) in poročila z naslovom „*The IPBES regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for Europe and Central Asia*“ (Poročilo Medvladne platforme o biološki raznovrstnosti in ekosistemskih storitvah (IPBES) o regionalni oceni biotske raznovrstnosti in ekosistemskih storitev za Evropo in Srednjo Azijo) (https://ipbes.net/assessment-reports/eca), dodatni sklici in podrobnosti pa so na voljo v delovnem dokumentu služb Komisije SWD(2020) 61.

[65] Med ribe hrustančnice spadajo morski psi, skati in raže.

pomanjkljivi) ali nekaterimi kiti in delfini[66] (npr. pristaniška rjava pliskavka na baltiškem območju s populacijo nekaj sto posameznikov). V Sredozemskem in Črnem morju je najmanj 87 % vrst rib in lupinarjev, ki se izkoriščajo v komercialne namene, prelovljenih[67]. Na splošno je stanje populacije kitov in delfinov neznano ali ni dobro. Nadzor nad glavonožci in plazilci je preslab (npr. v 33 % poročil o morskih želvah na podlagi direktive o habitatih je bilo navedeno, da je stanje ohranjenosti morskih želv neugodno, v 67 % poročil pa, da je njihovo stanje neznano).

Po drugi strani so se z zdajšnjimi ukrepi upravljanja in skupnimi regionalnimi programi v zadnjih nekaj desetletjih zmanjšali izbrani pritiski ter povečalo število populacij nekaterih vrst (npr. nekaterih populacij sivega tjulnja po Evropi in rib, ki se izkoriščajo v komercialne namene, v severovzhodnem Atlantskem oceanu). Trenutno je 41 % ocenjenih staležev rib in lupinarjev v severovzhodnem Atlantskem oceanu in Baltskem morju znotraj varnih bioloških meja, ta delež pa se močno poveča, če se upošteva le eno od obeh meril (ribolovna umrljivost ali reproduktivna sposobnost). Drugi primeri stabilizacije ali okrevanja vključujejo belorepce v Baltskem morju in sredozemske medvedjice v nekaterih delih Sredozemskega morja.

Habitati morskega dna so v evropskih morjih pod velikim pritiskom zaradi kumulativnih vplivov pridnenega ribolova, obalnega razvoja in drugih dejavnosti. Predhodni rezultati študije, predstavljeni v delovnem dokumentu služb Komisije SWD(2020) 61, kažejo, da se približno 43 % evropske kontinentalne police/pobočja in 79 % obalnega morskega dna šteje za fizično motenega, vzrok za to pa je zlasti ribolov s pridneno vlečno mrežo. Habitati morskega dna so verjetno izgubljeni na četrtini obalnega območja EU. Glavne dejavnosti, za katere je bilo na podlagi okvirne direktive o morski strategiji sporočeno, da povzročajo fizično izgubo bentoških[68] habitatov, so bile pridobivanje zemljišč iz morja in protipoplavna zaščita, izgradnja pristanišč, odlaganje trdnih odpadkov, proizvodnja energije iz obnovljivih virov in vplivi netrajnostnih praks akvakulture. Verjetno bo oslabljen status bentoških habitatov vplival na vrste, ki so od njih neposredno ali posredno odvisne, vključno s številčnostjo vrst, ki se izkoriščajo v komercialne namene.

Splošnega stanja morskih prehranjevalnih spletov v evropskih morjih še ni mogoče v celoti oceniti, vendar obstaja veliko primerov prehranjevalnih združb[69], pri katerih je razvidno postopno poslabševanje trendov. To velja zlasti za zmanjšanje številčnosti številnih največjih plenilcev, kot so ptice, morski psi in morski sesalci. Nekatere morske skupnosti so številčno premajhne, da bi zmogle ohraniti svojo polno plodno zmogljivost, kot je bilo ugotovljeno pri številnih staležih rib in lupinarjev, ki se izkoriščajo v komercialne namene, v Sredozemskem in Črnem morju. Opazni so tudi znaki sprememb v velikostni strukturi in razširjenosti skupnosti (kar kaže na prehranjevalno raven), kot je na primer fitoplankton v Baltskem morju in vrsta zooplanktona (ceponožcev) v delih severovzhodnega Atlantskega oceana.

Kar zadeva razpoložljivost podatkov, podatki, potrebni za oceno stanja, ne zadoščajo pri večini ocenjenih vrst. Uporabiti je treba več virov informacij, ki pa ne zagotavljajo vedno usklajene slike v EU. Številne skupine vrst so premalo vzorčene in še vedno ni mogoče

[66] Med kite in delfine spadajo kiti, delfini in pliskavke.

[67] To temelji na analizi 47 staležev, ki lahko zajemajo polovico vseh staležev na območju, ki se izkoriščajo v komercialne namene.

[68] To so habitati na morskem dnu.

[69] Prehranjevalna združba je skupina vrst, ki primerljivo izkorišča iste vrste virov.

popolnoma količinsko opredeliti vpliva različnih človekovih dejavnosti na morske populacije ali prehranjevalni splet kot celoto. Nujno je treba izboljšati zbiranje podatkov in ga, če je mogoče, dopolniti s pristopi modeliranja. Izvajati bi bilo treba obsežnejše in rednejše ocene staležev rib, zlasti v Sredozemskem morju, Črnem morju in Makaroneziji.

4.2. Glavni pritiski, ki vplivajo na morske ekosisteme

4.2.1. Neavtohtone vrste

V evropskih morjih živi več kot 1 200 morskih neavtohtonih vrst, njihovo skupno število pa se še povečuje, čeprav se zdi, da se je v zadnjem desetletju njihov vnos upočasnil. Večje število teh vrst se pojavlja v Sredozemskem morju. Približno 7 % morskih neavtohtonih vrst je potencialno invazivnih, njihov vpliv na domače skupnosti, ekosisteme in njihove storitve pa je treba še dodatno proučiti. Zdi se, da so glavne poti za vnos takih vrst v evropska morja ladijski promet (49 %) ter morski in celinski koridorji, kot je Sueški prekop (33 %). Potrebni so ukrepi za boljše obravnavanje teh glavnih poti in zmanjšanje novih vnosov ob upoštevanju regionalnih posebnosti. Težko je oceniti, kolikšen je delež morskih avtohtonih vrst in habitatov, na katere so neavtohtone vrste negativno vplivale. Vendar bi se lahko s povečanjem odpornosti morskih ekosistemov preprečili glavni vplivi, in sicer z omejitvijo razmer, ki lahko neavtohtone vrste spodbujajo k invazivnosti (kot so npr. zmanjšanje avtohtonih vrst in ustvarjanje „praznih niš“ v prehranjevalnem spletu ali vplivi podnebnih sprememb).

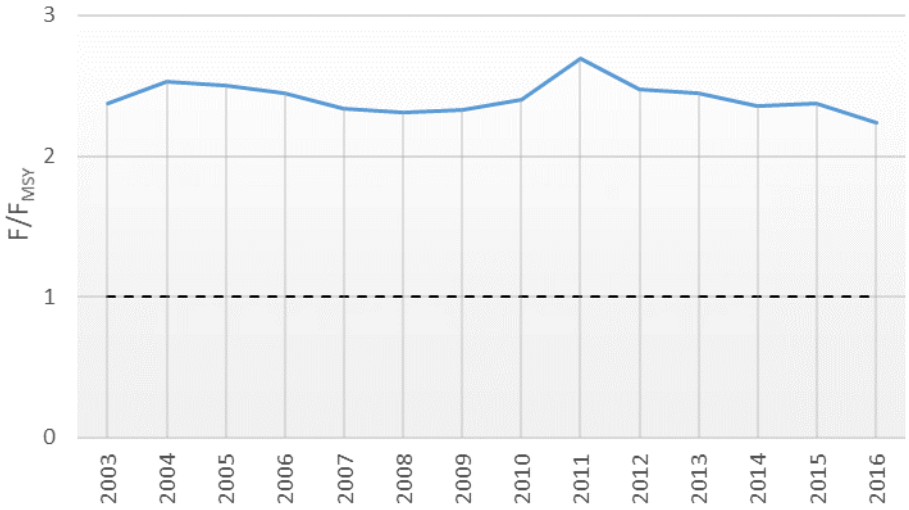
4.2.2. Ribolov

Boljše upravljanje staležev rib in lupinarjev od začetka novega tisočletja prispeva k zmanjšanju ribolovnega pritiska v severovzhodnem Atlantskem oceanu in Baltskem morju, pri čemer je opazno obnavljanje reproduktivne sposobnosti več staležev rib in lupinarjev. Trenutno je 41 % ocenjenih staležev rib in lupinarjev v teh dveh regijah znotraj varnih bioloških meja[70], kar pomeni, da se je število staležev znotraj varnih bioloških meja skoraj podvojilo, s 15 v letu 2003 na 29 v letu 2017. Ribolovna umrljivost v teh regijah je v povprečju blizu ravni, ki omogočajo največji trajnostni donos, nujno pa je še nadaljnje izboljšanje, da bi vsi staleži dosegli ribolovno umrljivost na ravni največjega trajnostnega donosa v skladu s cilji skupne ribiške politike.

Nasprotno so razmere v Sredozemskem in Črnem morju še vedno kritične, saj je 87 % ocenjenih staležev prelovljenih, znanje o ribolovnem pritisku in reproduktivni zmogljivosti pa je izjemno pomanjkljivo. Doseženega je bilo nekaj napredka, zlasti s sprejetjem prvega večletnega načrta sploh za zahodno Sredozemsko morje, ki lahko privede do 40-odstotnega zmanjšanja ribolovnega napora.

Potrebni so nadaljnji nujni ukrepi, uspeh pa bo odvisen od razpoložljivosti in kakovosti informacij o morskem okolju, zavezanosti spoštovanju znanstvenih nasvetov in ustreznega sprejemanja ukrepov upravljanja. Številni staleži so še vedno prelovljeni in/ali zunaj varnih bioloških meja. Za zagotovitev trajnostnega upravljanja staležev bo treba okrepiti prizadevanja vseh akterjev.

[70] Na podlagi ocene približno tretjine vseh staležev rib in lupinarjev na območju, ki se izkoriščajo v komercialne namene.



Slika 3: Trend mediane ribolovnega pritiska na 47 ocenjenih staležev v Sredozemskem in Črnem morju Črtkana črta pomeni prag trajnosti ali največji trajnostni donos. Ribolovna umrljivost v sredozemski in črnomorski regiji je ostala izjemno visoka in skoraj nespremenjena od leta 2003, kar kaže na to, da je večina staležev močno prelovljena[71].

Da bi se dosegel cilj boljšega varstva in ohranjanja habitatov morskega dna ter zmanjšanja prilova iz ribolovnih dejavnosti, bo morda treba proučiti dodatne ukrepe. Prilov naj bi na primer ustvarjal glavni pritisk za vse ogrožene vrste morskih psov, raž in skatov v evropskih morjih, kjer je ogroženih 32–53 % vseh vrst[72].

4.2.3. Evtrofikacija, ki jo povzroči človek

46 % evropskih obalnih voda ne dosega dobrega ekološkega stanja[73]. Vendar se obseg prizadetih območij v nekaterih državah zmanjšuje. Baltsko morje je morsko območje z največjim deležem obalnih voda, kjer so težave s stanjem hranil (58 %), Črno morje pa je regija z največjim deležem obalnih voda, kjer so težave s stanjem fitoplanktona (85 %). Evtrofikacija se pojavlja tudi v južnem Severnem morju, ob severozahodni obali Francije in v bližini rečnih iztokov v Sredozemsko morje.

V Baltskem in Črnem morju so opazna obsežna s kisikom osiromašena območja, kar je posledica evtrofikacije, naravnih razmer in vplivov podnebnih sprememb. To pomembno vpliva na bentoške habitate in prehranjevalne splete. Vnos hranil prek točkovnih virov v EU se je močno zmanjšal, čeprav so vnosi iz razpršenih virov, tj. izgube iz kmetijskih dejavnosti, še vedno preveliki. Poleg tega preteče veliko časa med dejanskim zmanjšanjem vnosa hranil in zmanjšanjem evtrofikacijskih učinkov.

Čeprav je evtrofikacija razmeroma dobro proučen proces, je usklajevanje metod spremljanja (po državah, med obalnimi območji in odprtim morjem ter med pristopoma iz okvirne direktive o morski strategiji in okvirne direktive o vodah) še vedno težava v številnih regijah.

---

[71] Podatki Znanstvenega, tehničnega in gospodarskega odbora za ribištvo (STECF), 2019 (http://dx.doi.org/10.2760/22641).

[72] Nieto, A., in drugi, 2015 (https://www.iucn.org/ja/content/european-red-list-marine-fishes).

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

4.2.4. Trajna sprememba hidrografskih pogojev

Približno 28 % evropske obale so prizadele trajne hidrografske spremembe, tudi zaradi gibanja morske vode, slanosti in sprememb temperature morja, ki so posledica človekove dejavnosti, kot so poglabljanje morskega dna z bagranjem, razvoj infrastrukture, pridobivanje peska ali razsoljevanje. Vendar so informacije o trendih in okoljskem stanju v zvezi s hidrografskimi pogoji, pridobljene na podlagi okvirne direktive o morski strategiji, preveč skope in razpršene, da bi omogočile ustrezno obsežnejšo oceno. Uporabljena merila in metode niso usklajeni. Neposredne in posredne spremembe hidrografskih spremenljivk, ki jih povzročajo človekova dejanja, ter njihovi vplivi na habitate morskega dna in vodnega stolpa niso vedno dobro razumljeni ali sporočeni na podlagi okvirne direktive o morski strategiji. Ker se velik del človekovih dejavnosti, ki so neposredni vzrok za hidrografske pritiske, izvaja v obalnih vodah, je to vprašanje tesno povezano z okvirno direktivo o vodah.

4.2.5. Onesnaževala

Prizadevanje za ničelno onesnaževanje, zlasti s preprečevanjem izpuščanja škodljivih snovi pri viru, je prednostna naloga EU. Izvajanje ukrepov na podlagi raznih pravnih instrumentov EU in globalnih pravnih instrumentov za boj proti kemičnemu onesnaževanju je privedlo do zmanjšanja koncentracij in vplivov nekaterih nevarnih snovi v morskem okolju, kot so poliklorirani bifenili (PCB), nekateri organoklorni pesticidi in antivegetativne spojine na osnovi kositra, ter do manj pogostih razlitij nafte[74]. Vendar so te snovi zelo obstojne in so zato še vedno v morskem okolju.

Na splošno je v Baltskem morju sorazmerno visoka koncentracija živega srebra, bromiranih zaviralcev gorenja in radioaktivnega izotopa Cs-137. V severovzhodnem Atlantskem oceanu so za nekatera območja še vedno pomisleki glede vsebnosti nekaterih težkih kovin (kot so živo srebro, kadmij in svinec), kongenerjev polikloriranega bifenila in policikličnih aromatskih ogljikovodikov. V Sredozemskem morju je nekaj obalnih žarišč z onesnaženjem s svincem v bioti in živim srebrom v sedimentih. Zdi se, da so v Črnem morju težave z onesnaženjem z organskimi onesnaževali, kot so pesticidi, poliklorirani bifenili in policiklični aromatski ogljikovodiki ter nekatere težke kovine. Poudariti je treba, da se sedanje ocene osredotočajo na malo onesnaževal in da se številne okolju nevarne snovi ne spremljajo in ne ocenjujejo redno.

Kar zadeva onesnaževala v morski hrani, bi morale biti koncentracije težkih kovin, policikličnih aromatskih ogljikovodikov, polikloriranih bifenilov in dioksinov pod najvišjimi ravnmi, določenimi v živilski zakonodaji EU[75]. Vendar so pri nekaterih ribah in ribiških proizvodih iz regije Baltskega morja redno presežene najvišje mejne vrednosti dioksinov in dioksinu podobnih polikloriranih bifenilov, zaradi česar je prepovedana prodaja lososa na tem območju. Za vse vode EU je na voljo malo informacij o nereguliranih onesnaževalih ali snoveh, ki se lahko kopičijo v ribah in morski hrani za

[74] Prizadevanja se nadaljujejo. Države članice EU in Komisija so na primer nedavno predlagale spremembo Konvencije Mednarodne pomorske organizacije (IMO) o nadzoru škodljivih sistemov proti obraščanju na ladjah, da se vključi nadzor nad cibutrinom v biocidnih proizvodih, ki je zelo strupen za alge, morsko travo in korale.

[75] Uredba Komisije (ES) št. 1881/2006 z dne 19. decembra 2006 o določitvi mejnih vrednosti nekaterih onesnaževal v živilih (UL L 364, 20.12.2006, str. 5).

prehrano ljudi. Kljub temu nedavni podatki kažejo na kopičenje kemičnih ostankov plastičnih odpadkov[76] v večini morskih vrst, vključno z ribami in lupinarji.

Spremljanje onesnaževanja morja je mogoče izboljšati z (i) učinkovitejšim podatkovnim rudarjenjem in skupnimi mrežami spremljanja (zlasti v Sredozemskem in Črnem morju) ter (ii) usklajenimi metodološkimi pristopi na regionalni ravni.

4.2.6. Morski odpadki

Morskim odpadkom, ki so neposredno povezani s pojavom odpadkov v kopenskem in rečnem okolju, se namenja velika pozornost Na podlagi presoj, izvedenih na podlagi okvirne direktive o morski strategiji in konvencij o regionalnih morjih, so bili hitro pripravljeni zakonodajni ukrepi na ravni EU proti plastičnim proizvodom za enkratno uporabo in odpadkom, povezanim z ribolovom, poleg tega je bila revidirana direktiva o pristaniških sprejemnih zmogljivostih za oddajo odpadkov z ladij[77]. Prisotnost odpadkov je bila potrjena v vseh delih morskega okolja (na obalni črti, v vodnem stolpu in na morskem dnu). Med morskimi odpadki je največ prav plastičnih proizvodov. Glede na število plastični proizvodi za enkratno uporabo na primer zajemajo 50 % vseh odpadkov na evropskih obalah, ribiško orodje, ki vsebuje plastiko, pa še nadaljnjih 27 %. Poleg tega morske vrste v evropskih morjih plastiko zelo pogosto zaužijejo. Na primer: 93 % ledenih viharnikov, proučenih v severovzhodnem Atlantskem oceanu, je zaužilo nekaj plastike, 85 % želv, proučenih v Sredozemskem morju, pa je zaužilo odpadke.

Čeprav se redno regionalno spremljanje ne izvaja, vse znanstvene študije kažejo na precejšnje količine mikroodpadkov v morski vodi. Na podlagi novega akcijskega načrta za krožno gospodarstvo se na ravni EU načrtujejo posebni ukrepi za zmanjšanje namerno dodane mikroplastike v proizvodih, mikroodpadkov, ki nastanejo pri razkroju makroodpadkov, ter uhajanja mikroplastike iz proizvodov (kot so pnevmatike in tekstil) med njihovo uporabo in iz plastičnih peletov.

Države članice izvajajo regionalne akcijske načrte za boj proti morskim odpadkom in veliko nacionalnih ukrepov. Vendar so ocene količin odpadkov še v pripravi, razumevanje poti vnosa je v razvoju, glavnih virov pa ni mogoče obravnavati zaradi pomanjkanja osredotočenih ukrepov. V Evropi so velike vrzeli v podatkih o odpadkih na morskem dnu, površinskem sloju in vodnem stolpu, mikroodpadkih ter vplivih na morske vrste (zlasti o zapletanju v mreže). V okvirni direktivi o morski strategiji se obravnava nujna potreba po usklajevanju metodologij spremljanja na nacionalni in regionalni ravni ter ravni EU.

4.2.7. Podvodni hrup

Da bi se lahko sklepalo glede potencialne izpostavljenosti morskih ekosistemov temu pritisku, se prizadevanja na ravni EU najprej osredotočajo na opredelitev prostorske razporeditve in virov podvodnega hrupa. Na voljo je nekaj kart podvodnega hrupa, ocen stanj pa je zelo malo[78]. Raziskovalne dejavnosti kažejo, da lahko izpostavljenost

[76] Kemična onesnaževala, zlasti dodatki v plastičnih proizvodih, lahko ustvarijo ekotoksikološko tveganje, ki vpliva na morske organizme in se nanje prenaša (npr. Hermabessiere, L., in drugi, 2017, http://dx.doi.org/10.1016/j.chemosphere.2017.05.096).

[77] Direktiva (EU) 2019/883 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. aprila 2019 o pristaniških sprejemnih zmogljivostih za oddajo odpadkov z ladij, spremembi Direktive 2010/65/EU in razveljavitvi Direktive 2000/59/ES.

[78] Primer je HELCOM, 2019 (http://www.helcom.fi/Lists/Publications/BSEP167.pdf).

podvodnemu hrupu povzroči številne vrste škodljivih učinkov na morske živali, od sprememb vedenja do njihove smrti.

Pomorski promet se šteje za glavni vir stalnega podvodnega hrupa. Njegova intenzivnost je največja po glavnih ladijskih koridorjih in v bližini pristanišč. Sredozemsko morje ima največje območje zelo velikega prometa (27 % morske površine), sledi pa mu Baltsko morje (19 % morskega območja). Impulzni podvodni hrup, ki običajno izvira iz dejavnosti, kot so morske raziskave, energetske ploščadi na morju ali gradbeni posegi, je prostorsko omejen (verjetno se pojavlja v 8 % morskega območja EU), vendar je njegova prisotnost še vedno verjetna na velikih območjih Baltskega morja, osrednjega Sredozemskega morja in Levantinskega morja, Severnega morja, Keltskega morja, Balearskega morja in Jadranskega morja. Za severne oziroma južne države EU sta bila vzpostavljena dva registra virov impulznega hrupa. Kljub temu so velike vrzeli pri spremljanju in znanju.

Večina človekovih dejavnosti, ki povzročajo stalni in impulzni podvodni hrup, naj bi se v prihodnosti povečala, zato se bo verjetno povečal tudi pritisk zaradi podvodnega hrupa. Za zmanjšanje vpliva bi bilo treba pri načrtovanju uvedbe ustrezne tehnologije ali industrijske dejavnosti (npr. ladijskih koridorjev, polj vetrnih elektrarn) v zgodnji fazi proučiti omejevanje ali izravnavo emisij podvodnega hrupa. Nekateri strokovnjaki priporočajo razvoj prostorskih in časovnih koledarjev.

Proučiti bi bilo treba tudi druge oblike energije, kot je svetloba ali toplota. Nekatere države članice so to dejansko obravnavale v svojih strategijah, vendar so potrebna večja prizadevanja za bolj strateški pristop k takim pritiskom.

5. GLAVNI IZZIVI IN PREDLOGI ZA IZBOLJŠANJE IZVAJANJA OKVIRNE DIREKTIVE O MORSKI STRATEGIJI[79]

5.1. Skladnejše in ambicioznejše določitve „dobrega okoljskega stanja“

Dobro okoljsko stanje je splošni cilj okvirne direktive o morski strategiji. Države članice ga morajo v skladu z Direktivo opredeliti na ravni regije ali podregije, sklep iz leta 2017 pa v ta namen določa specifikacije za vsako merilo. Le 8 % prvih opredelitev dobrega okoljskega stanja, ki so jih sporočile države članice, je bilo ocenjenih kot ustreznih (SWD(2020) 61). Opredelitve so bile večinoma kvalitativne in niso določale jasnih ciljev, posledično jih večina ni vsebovala kvantitativnih podatkov, ki bi omogočili jasno merjenje napredka. Na splošno tudi ni bilo skladnosti v zadevni morski regiji ali podregiji. Določitve dobrega okoljskega stanja morajo biti bolje merljive, regionalno skladne in ambiciozne[80].

Če bo revidirani sklep o dobrem okoljskem stanju v celoti izveden, bo to drzen in pomemben korak za določitev dobrega okoljskega stanja s skupnim pristopom (npr. določitev seznamov vrst, lestvic ocenjevanja in mejnih vrednosti). Nekatere države članice so se izkazale s svojimi prizadevanji in visoko ambicioznostjo. Vendar projekti, financirani, da bi podprli izvajanje okvirne direktive o morski strategiji, in nekatere

[79] V skladu s členom 20(3)(c) okvirne direktive o morski strategiji.

[80] Odbor regij je v skladu s tem pozval k postopni spremembi politike, če se ugotovi, da cilji, ki so jih določile države članice, še niso dovolj ambiciozni in skladni ter je zato težko odgovoriti na vprašanje, kako daleč je še do cilja (Odbor regij, 112. plenarno zasedanje 3. in 4. junija 2015, mnenje „Boljša zaščita morskega okolja“, sprejeto soglasno).

razprave na konvencijah o regionalnih morjih kažejo, da – z zelo malo izjemami – še vedno ni skupnega regionalnega razumevanja, kaj naj bi pomenilo dobro okoljsko stanje[81]. Čeprav Komisija še ni končala formalne ocene na novo sporočenih informacij, začetna analiza kaže, da se določitve dobrega okoljskega stanja, sporočene leta 2018, še vedno precej razlikujejo. Vendar so nekatere konvencije o regionalnih morjih dobro napredovale pri opredelitvi skupnih kazalnikov z nekaterimi regionalno dogovorjenimi mejnimi vrednostmi. S skupno strategijo izvajanja se poskuša zagotoviti skladnost pri izvajanju Direktive, države članice pa imajo možnost, da opredelijo dolgo- in kratkoročne cilje, ki so primerni glede na njihove razmere in regijo. Države članice morajo v skladu s sklepom iz leta 2017 nekatere mejne vrednosti namesto prek regionalnih struktur opredeliti na ravni Unije. Delo v zvezi s tem se je začelo v prvem ciklu izvajanja. Toda tudi pri tem so dosedanji poskusi opredelitve mejnih vrednosti pokazali, da je koncept dvoumen: dobro okoljsko stanje mora biti ambiciozno, saj bi moralo izražati skupno opredelitev tega, kar se želi doseči glede evropskih morij, vendar rok, ki je določen (leto 2020 v sedanji direktivi), državam članicam preprečuje, da bi sprejele ambiciozne opredelitve dobrega okoljskega stanja.

5.2. Zagotavljanje učinkovitosti ukrepov

Države članice so si močno prizadevale za razvoj svojih prvih programov ukrepov na podlagi okvirne direktive o morski strategiji z vključevanjem raznih nacionalnih in mednarodnih politik ter politik EU in odpravo ugotovljenih vrzeli z novimi stroškovno učinkovitimi ukrepi. Skupno so poročale o 4 653 ukrepih. Na splošno je bilo 79 % sporočenih ukrepov neposrednih tehničnih ali regulativnih ukrepov (ki bodo verjetno imeli neposredne vplive na pritiske), ostali pa so bili bolj posredni podporni ukrepi. Kljub temu sprejeti ukrepi ne zajemajo ustrezno vseh pritiskov na morsko okolje, saj se za obravnavo zdajšnjih pritiskov zdi primernih le 53 % ocenjenih programov (glede na deskriptor in glede na državo članico) (preglednica 12 in slika 8 v delovnem dokumentu služb Komisije SWD(2020) 61).

Države članice so tudi težko ocenile, kakšen vpliv bodo imeli razni ukrepi na morsko okolje, deloma tudi zato, ker je težko predvideti časovni okvir in vse posledice katerega koli ukrepa v praksi, kaj šele kumulativne koristi celotnega sklopa ukrepov. Kljub temu je, kadar so med pritiski in ukrepi jasne vzročno-posledične povezave, mogoče opredeliti konkretne učinke ustreznih politik EU (na primer direktive o čiščenju komunalne odpadne vode, direktiv o habitatih in o pticah, direktive o industrijskih emisijah), ki so bili prav tako navedeni kot ukrepi na podlagi okvirne direktive o morski strategiji.

Glede na redna poročila o napredku pri izvajanju ukrepov, povezanih z okvirno direktivo o morski strategiji, ki jih je doslej predložilo 17 držav članic[82], je 16 % novih ukrepov končanih, za 56 % ukrepov pa je bilo sporočeno, da se uspešno izvajajo. Zdi se, da so zamude predvsem posledica finančnih, tehničnih ali nacionalnih upravnih vprašanj.

Odprta vprašanja za drugi cikel izvajanja so med drugim: (i) osredotočenost na zagotavljanje ustreznih odzivov na ključne pritiske na posamezno (pod)regijo, ki

[81] Komisija ob upoštevanju okvirne narave Direktive in glede na to, da bodo podatki za oceno, ali je bil rok glede dobrega okoljskega stanja, tj. leto 2020, upoštevan, sporočeni šele z naslednjimi posodobljenimi presojami (do leta 2024), doslej še ni začela nobenih postopkov za ugotavljanje kršitev v zvezi z doseganjem cilja ali pomanjkanjem sodelovanja pri oblikovanju regionalnih ali podregionalnih opredelitev dobrega okoljskega stanja.

[82] Poročil na podlagi člena 18 okvirne direktive o morski strategiji še niso predložile Bolgarija, Ciper, Grčija, Italija, Malta in Portugalska (stanje konec oktobra 2019).

državam članicam preprečujejo, da bi dosegle dobro okoljsko stanje, (ii) dogovor o ravni podrobnosti/združevanju ukrepov, o katerih je treba poročati, in osredotočenost na njihove pričakovane učinke, da se zmanjšajo pritiski in njihovi vplivi, (iii) boljše vrednotenje učinkovitosti in uspešnosti ukrepov pri doseganju okoljskih ciljev in dobrega okoljskega stanja[83], zlasti s celostnim modeliranjem ali povezavo s programi spremljanja, ter (iv) izboljšanje skladnosti med ukrepi EU ter regionalnimi in nacionalnimi ukrepi in znotraj njih, po možnosti skupaj z državami članicami, da se z manj truda doseže večji napredek.

Ključni pritiski, ki so jih države članice izpostavile v skupni strategiji izvajanja s (pod)regionalnega vidika:

- Baltsko morje: evtrofikacija, poškodbe morskega dna, prilov,
- Severno morje: odpadki, ribolov (vključno s poškodbami morskega dna), evtrofikacija, kumulativni vplivi na zelo mobilne vrste,
  - ↳ Biskajski zaliv in iberska obala, Makaronezija in Keltsko morje: odpadki, neavtohtone vrste, (lokalni) ribolov,
- Sredozemsko morje: prelov, neavtohtone vrste, odpadki, kumulativni vplivi na zelo mobilne vrste,
  - ↳ drugi lokalno pomembni pritiski, kot so evtrofikacija v Jadranskem morju in impulzni hrup v zahodnem Sredozemlju,
- Črno morje: onesnaževala, podvodni hrup, poškodbe morskega dna, prelov,
- podnebne spremembe vzbujajo zaskrbljenost v vseh regijah.

5.2.1. Ustreznost prostorskih varovalnih ukrepov

Od približno 4 700 ukrepov, o katerih so države članice poročale na podlagi okvirne direktive o morski strategiji, je bilo 246 prostorskih varovalnih ukrepov. Z njimi se je v Evropi od leta 2012 podvojilo območje, označeno kot zaščitena morska območja, s čimer se je dosegla več kot 10-odstotna pokritost evropskih voda in so bile izpolnjene globalne obveznosti. Kljub temu so ti ukrepi neenakomerno razporejeni po regijah in globinskih conah (glej delovni dokument služb Komisije SWD(2020) 61). V okvirni direktivi o morski strategiji se poziva k skladni in reprezentativni mreži zaščitenih območij, da bi se ustavila izguba biotske raznovrstnosti in povečala odpornost morskega okolja, zlasti glede na podnebne spremembe. Pri učinkovito zaščitenih morskih območjih (tj. območjih, ki so učinkovito zaščitena in se učinkovito upravljajo) se je dejansko mogoče izogniti izgubi in degradaciji vrst in habitatov ter ustvariti učinek prelivanja, ki poveča biomaso vrst, ki se izkoriščajo v komercialne namene, sekvestrirati organski in anorganski ogljik, kar prispeva k blaženju podnebnih sprememb, povečati varstvo obalnega območja kot pomembno orodje za prilagajanje, povečati odpornost ekosistemov

[83] Nekateri poslanci v Evropskem parlamentu so obžalovali, da Komisija ni izvajala večjega nadzora nad tem, kako naj bi potekalo spremljanje (zasedanje Odbora Evropskega parlamenta za okolje, javno zdravje in varnost hrane 24. aprila 2017, točka 5 dnevnega reda). Od leta 2014 se priporočila upoštevajo in izvedla so se dodatna prizadevanja za krepitev regionalnega sodelovanja.

proti invazivnim vrstam ali globalnemu segrevanju, uloviti ali razredčiti onesnaževala, kot so čezmerne količine hranil, ter spodbujati trajnostne turistične in rekreacijske dejavnosti, ta območja pa so lahko tudi neprecenljiv prostor za raziskave in tehnične inovacije.

Vendar se številna evropska zaščitena morska območja še vedno ne upravljajo pravilno in jih ni mogoče oceniti glede na skladnost in učinkovitost zaradi pomanjkanja ustreznih instrumentov in pretokov podatkov. Glavni izzivi pri preoblikovanju mrež zaščitenih morskih območij v učinkovita orodja za ohranjanje so v EU[84] zlasti: (i) vzpostavitev mrež zaščitenih območij, ki so ekološko pomembna na (pod)regionalni ravni, kar v nekaterih regijah vključuje razširitev pokritosti in povečanje minimalne velikosti zaščitenih območij; (ii) povečanje deleža strogo varovanih območij ali zaprtih območij in okrepitev dejavnosti izvrševanja in nadzora, da se prepreči obstoj „parkov na papirju“; (iii) izvajanje učinkovitih načrtov upravljanja s prilagojenimi ukrepi in ustreznimi viri na vsakem zaščitenem območju. Nova strategija za biotsko raznovrstnost do leta 2030[85] s svojimi predlogi za varstvo in obnovo morskih ekosistemov je velik dosežek za tovrstna prizadevanja.

5.3. Racionalizacija izvajanja

5.3.1. Zapletenost

Ker je okvirna direktiva o morski strategiji široko ambiciozno zasnovana in ima celostni pogled, so zanjo potrebni obsežno znanje, ocenjevanje in poročanje, države članice in službe Komisije pa so zavezane, da bodo te potrebe izpolnile. Prvi cikel izvajanja je bil še posebej zahteven za vse akterje, ki sodelujejo v skupni strategiji izvajanja, saj se je vsaka faza prvič obravnavala, opredelila, sporočila in ocenila. Večina sodelujočih v skupni strategiji izvajanja je navedla, da so glavni izzivi ustrezno izvajanje Direktive, pomanjkanje virov (zlasti človeških virov in časa), počasna obnova morskih ekosistemov in pomanjkanje politične volje. Ponavljajoče se zamude pri poročanju držav članic in povezani postopki za ugotavljanje kršitev[86] na podlagi Direktive kažejo, kako težko so države članice izpolnile zahteve. Poročanje bi moralo biti zdaj veliko lažje in jasnejše, zato se pričakuje, da se bo ta postopek v naslednjih ciklih izboljšal, vendar je še vedno treba odgovoriti na nekaj posebnih vprašanj, da bi se postopek izvajanja racionaliziral.

Prvi cikel je pokazal, da se sredstva, namenjena izvajanju okvirne direktive o morski strategiji, očitno ne ujemajo s potrebami, kar bi omogočilo ustrezno izvajanje direktive, čeprav velik del izvajanja podpirajo druge politike. Nekatere zamisli za povečanje teh sredstev so vključitev nekaterih sektorjev industrije v spremljanje njihovih vplivov, povezovanje procesa pomorskega prostorskega načrtovanja, da se zagotovi pravo ravnovesje med modrim gospodarstvom in trajnostjo, boljše izkoriščanje sistemov za opazovanje, ki se usklajujejo prek raziskovalnih programov (npr. program Obzorje 2020) in proizvodov, razvitih na ravni EU (npr. program Copernicus), ter poziv državam

[84] Določitev in upravljanje zaščitenih morskih območij v EU se zahtevata z direktivama o pticah in o habitatih ter okvirno direktivo o morski strategiji, podprta pa sta s cilji iz strategije EU za biotsko raznovrstnost. Druge politike, kot sta direktiva o pomorskem prostorskem načrtovanju in skupna ribiška politika, prispevajo k njihovemu skladnemu upravljanju.

[85] Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Strategija EU za biotsko raznovrstnost do leta 2030 – Vračanje narave v naša življenja (COM(2020) 28 final).

[86] Od leta 2012 je bilo zaradi zamud pri poročanju proti državam članicam skupno začetih 52 postopkov v sistemu EU Pilot in postopkov za ugotavljanje kršitev.

članicam, naj v celoti izkoristijo Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo[87] za financiranje razvoja in izvajanja nacionalnih morskih strategij.

Okvirna direktiva o morski strategiji je nedvomno kompleksen okvir, ki bo kmalu pregledan (pregled se bo začel izvajati letos) v okviru zakonodajnega vrednotenja. V prvem ciklu izvajanja so morali vsi vključeni akterji razumeti povezave med različnimi elementi strategij, kar pa ni bilo vedno preprosto. Države članice na primer pogosto niso razlikovale med cilji in določitvami dobrega okoljskega stanja. Svojih ciljev niso povezale s svojimi ukrepi, da bi imele merljivo evidenco podatkov o tem, kako napredujejo pri doseganju dobrega okoljskega stanja. Podobno tudi programi spremljanja niso bili vedno povezani s cilji, ker pa so bili vzpostavljeni pred ukrepi, tudi povezava med njimi ni bila optimalna. Napredek pri določanju mejnih vrednosti za določitev dobrega okoljskega stanja je bil doslej počasen in zdi se, da države članice niso naklonjene določitvi ambicioznih ravni, saj bi jim to preprečilo doseganje dobrega okoljskega stanja v roku, določenem v Direktivi. Komisija je ta medsektorska vprašanja obravnavala v delovnem dokumentu služb Komisije SWD(2020) 62.

5.3.2. Roki

Direktiva povzroča negotovost glede rokov za poročanje, saj določa enotne roke za predložitev različnih delov nacionalnih morskih strategij[88] in različne roke za posvetovanje, objavo ali oceno napredka pri izvajanju[89]. To je bilo popravljeno tako, da se je v skupni strategiji izvajanja z državami članicami sprejel dogovor o uporabi enotnih rokov. Poleg tega rok za dosego dobrega okoljskega stanja do leta 2020 na podlagi člena 1 ni posebej usklajen s cikli poročanja, saj se bo ocena napredka pri doseganju tega cilja na podlagi podatkov, zbranih pri spremljanju do leta 2020 in po tem letu, sporočila šele leta 2024. Podobno datum objave tega poročila o izvajanju, določen v Direktivi, ni realno omogočal popolne obravnave informacij, ki so bile leta 2018 sporočene o oceni morskega okolja, opredelitvah dobrega okoljskega stanja in okoljskih ciljih ali o napredku pri izvajanju programov ukrepov. Upoštevati je treba tudi morebitne časovne zamike, saj izvajanje specifičnih ukrepov ne more vedno takoj privesti do obnove morskega okolja.

Čeprav je EU že uskladila šestletni cikel upravljanja in poročanja o vodni in morski politiki, bi lahko bila nadaljnja uskladitev s ciklom za poročanje o naravi – kar bi pomenilo enoletno zamudo – koristna in zagotovila večjo učinkovitost ocen.

5.3.3. Poročanje

Poročanje je zaradi širokega področja uporabe Direktive in njegove pogostosti zelo zahtevno (tri glavna poročila v šestletnem ciklu). Na pristojne organe in Komisijo pritiskajo zaporedne obveznosti glede poročanja oziroma vrednotenja, pri čemer nimajo dovolj časa ali sredstev, da bi ustrezno razmislili o posamezni fazi in strateških razpravah pred začetkom naslednje faze. Postopek upočasni tudi veliko število držav članic, ki

[87] Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo podpira izvajanje skupne ribiške politike in celostne pomorske politike, vključno z njenim okoljskim stebrom, okvirno direktivo o morski strategiji. Sklad spodbuja z viri gospodarne trajnostne ribiške dejavnosti in dejavnosti akvakulture, med drugim s podpiranjem bolj povezanih ohranitvenih ukrepov, boljšega nadzora in izvrševanja, boljšega zbiranja podatkov in okrepljenega znanja o morju.

[88] V skladu s členom 5(2) in 17(2) okvirne direktive o morski strategiji.

[89] Z izvajanjem določb člena 17(3), člena 18 in člena 19(3) okvirne direktive o morski strategiji.

poročajo z zamudo (glej sprotno opombo 8 in delovni dokument služb Komisije SWD(2020) 60), kar vpliva na postopek Komisije za končanje ocenjevanja. To pomeni, da so povratne informacije državam članicam poslane z zamudo in so pogosto podane prepozno, da bi se upoštevale pri naslednjih poročilih.

Države članice veliko vlagajo v besedilna poročila za svoje nacionalne postopke in javna posvetovanja. Vendar je elektronsko poročanje danes ključno za zbiranje primerljivih in pravočasnih informacij po vsej EU. Okvir temelji na sporočenih informacijah iz nacionalnih ocen, nove tehnologije za spremljanje pa lahko omogočajo natančnejšo podobo o dejanskem stanju morij in napredku pri doseganju dobrega okoljskega stanja. Poleg tega v prvem ciklu okvirne direktive o morski strategiji besedilna in elektronska poročila niso bila vedno enakovredna. Nekatere države članice lahko uporabijo poročila konvencij o regionalnih morjih, vendar njihova oblika ni popolnoma usklajena s potrebami e-poročanja.

Komisija in Evropska agencija za okolje si prizadevata za izboljšanje in digitalizacijo orodij za poročanje, da se zagotovi nemoten pretok informacij iz konvencij o regionalnih morjih in drugih politik EU ali predhodno sporočenih informacij v poročanje na podlagi okvirne direktive o morski strategiji. Neskladnosti med poročanjem v elektronski obliki in statičnimi besedilnimi poročili, za katere se zdi, da so jim nekatere države članice bolj naklonjene, bi bilo treba odpraviti, ker ovirajo celotni postopek. Okvirna direktiva o morski strategiji se preusmerja v učinkovito in pregledno objavo informacij na spletnem portalu WISE Marine[90] z objavo centraliziranih grafičnih prikazov in podatkov, ki se sporočajo na nacionalni ravni.

5.4. Večje vključevanje politike

Kot je bilo že navedeno v oddelku o učinkovitosti, okvirna direktiva o morski strategiji vključuje vse dejavnosti, ki vplivajo na morske ekosisteme (npr. ribištvo, ladijski promet, črpanje nafte in plina na morju, energija iz obnovljivih virov), vendar jih posebej ne ureja. Ni presenetljivo, da približno 75 % ukrepov na podlagi okvirne direktive o morski strategiji izvira iz drugih zakonodajnih okvirov. Zato sta racionalizacija in usklajevanje z drugimi sektorskimi politikami ključna, da se dosežejo cilji okvirne direktive o morski strategiji, tako na nacionalni ravni kot na ravni EU. Strategija za modro rast[91], v kateri je tako kot v okvirni direktivi o morski strategiji poudarjeno ključno načelo trajnosti, bi lahko bila v primeru netrajnostne izvedbe v nasprotju z ukrepi za doseganje dobrega okoljskega stanja iz okvirne direktive o morski strategiji, zlasti zaradi potencialne širitve pomorskih dejavnosti, kot sta energija na morju in akvakultura. Da širitev tradicionalnih ali uvedba novih gospodarskih dejavnosti ne bi povzročila dodatnih pritiskov na morsko okolje, morajo EU in njene države članice vzpostaviti trdnejše, znanstveno utemeljene povezave med okvirno direktivo o morski strategiji in politikami, ki urejajo pomorske dejavnosti, kot so direktiva o pomorskem prostorskem načrtovanju, skupna ribiška politika, pobude v zvezi z energijo[92], pomorska prometna politika ali druge dejavnosti (npr. akvakultura, razsoljevanje, ravnanje z odpadki). Te dejavnosti imajo pomembno

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

[91] Sporočilo Komisije: Inovacije v modrem gospodarstvu: izkoriščanje potenciala naših morij in oceanov za delovna mesta in rast (COM(2014) 254/2).

[92] Med drugim Direktiva 2013/30/EU o varnosti naftnih in plinskih dejavnosti na morju, Direktiva 2009/28/ES o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov ter Uredba (EU) 2015/757 o spremljanju emisij ogljikovega dioksida iz pomorskega prevoza, poročanju o njih in njihovem preverjanju.

vlogo pri preoblikovanju naše družbe in gospodarstva v trajnostni sistem in brezogljično celino, kar je cilj iz evropskega zelenega dogovora[93]. Da bi odpravili odvisnost od fosilnih goriv, so potrebna polja vetrnih elektrarn na morju. Trajnostna akvakultura zagotavlja prehransko varnost in trajnostno prehrano ter hkrati preprečuje večji pritisk zaradi rabe zemljišč. K temu cilju bodo prispevale prihodnja strategija glede vetrnih elektrarn na morju in revidirane strateške smernice za trajnostno akvakulturo EU; oba dokumenta bosta sprejeta leta 2020 in bi morala vključevati vse ustrezne okoljske vidike. Take širitve se ne smejo izvajati na račun ogrožanja odpornosti morskega ekosistema, kar bi vplivalo na splošno odpornost planeta proti podnebnim spremembam.

Sodelujoči v skupni strategiji izvajanja okvirne direktive o morski strategiji so opredelili potrebo po večjem sodelovanju v skupinah in sektorjih pri medsektorskih vprašanjih, kot so odnosi med dejavnostmi, pritiskom in stanjem ter podnebnimi spremembami, da bi se doseglo dobro okoljsko stanje.

Sklep iz leta 2017 določa, kako bi morale biti presoje o morju povezane s standardi in postopki na podlagi druge zakonodaje EU. Vse države članice so večino svojih programov spremljanja in programov ukrepov povezale z drugo zakonodajo, zlasti okoljsko (in sicer z okvirno direktivo o vodah, direktivo o habitatih in direktivo o pticah). Vendar presoje Komisije in znanstvene analize kažejo, da vključevanje politik še ni končano na operativni ravni (npr. vključevanje podatkov, načrtovanje spremljanja, določitev presoj) in potrebnih je več prizadevanj za izkoriščanje sinergij, uskladitev postopkov in nazadnje prihranek virov. V oddelku 3 tega poročila so navedene potencialne teme, ki bi lahko bile v politikah EU bolje povezane ali usklajene.

Posebej pomemben primer je povezava med okvirno strategijo o morski strategiji in podnebno politiko. Oceani so pomemben sestavni del podnebnega sistema, shranjujejo antropogeni CO_2 in precej več toplote kot ozračje, delujejo kot veliki ponori ogljika in urejajo gibanje toplote okrog Zemlje. Zato lahko oceani močno vplivajo na globalno podnebje in obratno. V skladu z nedavno objavljenim poročilom Medvladnega panela za podnebne spremembe (IPCC) o oceanih in kriosferi v spreminjajočem se podnebju[94]: (i) se je od leta 1993 stopnja segrevanja oceanov več kot podvojila in že vpliva na celotni vodni stolp; (ii) so oceani od osemdesetih let prejšnjega stoletja prevzeli 20–30 % vseh antropogenih emisij CO_2, kar je povzročilo njihovo dodatno zakisljevanje; (iii) oceani izgubljajo kisik, s kisikom osiromašena območja pa so se razširila ter (iv) so od leta 1982 morski vročinski valovi dvakrat pogostejši ter so postali daljši in intenzivnejši. Te oceanografske spremembe lahko močno vplivajo na morsko biotsko raznovrstnost in odpornost ekosistemov. Pri vseh morskih ekosistemih, ocenjenih v poročilu IPCC, obstaja povečano tveganje, da bodo nanje vplivali podnebni trendi.

Povezava med okvirno direktivo o morski strategiji in podnebnimi spremembami, tako na ravni spremljanja kot na ravni razvoja politike, kljub svoji pomembnosti ni očitna. Države članice so pritiske in vplive, ki jih povzročajo podnebne spremembe in zakisljevanje oceanov, poudarile kot pomembna čezmejna vprašanja, ki se neposredno ali posredno obravnavajo s programi spremljanja na podlagi okvirne direktive o morski strategiji. Kljub temu se ključne teme, kot so spremljanje zakisljevanja oceanov v evropskih morjih in vplivi morskih vročinskih valov na morsko biotsko raznovrstnost, ne obravnavajo v zadostni meri.

[93] Komisija je na primer v sporočilu o zelenem dogovoru predlagala razširitev evropskega sistema za trgovanje z emisijami na pomorski sektor.

[94] IPCC, 2019 (https://www.ipcc.ch/srocc/home/).

5.5. Spodbujanje regionalnega sodelovanja

Regionalno sodelovanje se je od sprejetja okvirne direktive o morski strategiji izboljšalo, vendar je za dosego popolne regionalne skladnosti morskih strategij potrebnega več sodelovanja (glej delovni dokument služb Komisije SWD(2020) 60). Kar zadeva tri glavne faze izvajanja direktive: (a) je Komisija državam članicam priporočila, naj za oceno stanja svojih morskih voda uporabljajo več standardov, ki izhajajo iz zakonodaje EU, ali skupnih regionalnih kazalnikov; (b) se je regionalna skladnost programov spremljanja EU štela za zmerno do veliko, razen za Sredozemsko morje, kjer je bila manjša, in (c) je bila splošna skladnost programov ukrepov zmerna v vseh regijah in velika za Črno morje. Zato bi bilo treba bolje uskladiti prizadevanja za zmanjšanje glavnih pritiskov, ki vplivajo na posamezno (pod)regijo.

Predhodna analiza informacij, sporočenih leta 2018, kaže, da so v drugem ciklu pri elementih, ki se uporabljajo za oceno stanja morskih ekosistemov, še vedno velike razlike med sosednjimi državami članicami. Države članice bi lahko bolje izkoristile rezultate konvencij o regionalnih morjih, kadar so združljivi z zahtevami iz okvirne direktive o morski strategiji. Pomembno je, da te konvencije vključujejo ukrepe sosednjih držav (nečlanic EU) in pomagajo pri krepitvi zmogljivosti. Vendar bi morale države članice, kadar konvencije o regionalnih morjih ne morejo izpolniti potreb iz okvirne direktive o morski strategiji, razviti svoje strategije za čezmejno in regionalno usklajevanje v skladu z Direktivo. Končni cilj je, da EU napreduje k uspešnejšemu, bolj usklajenemu in stroškovno učinkovitejšemu varstvu morskega okolja. Regionalne mejne vrednosti bi bilo treba določiti v skladu s sklepom Komisije iz leta 2017.

5.6. Zagotavljanje razpoložljivosti in primerljivosti podatkov

V prvotni presoji na podlagi okvirne direktive o morski strategiji iz leta 2012 je bilo stanje 80 % vrst in habitatov ter 40 % staležev rib, ki se izkoriščajo v komercialne namene, uvrščenih v kategorijo „neznano“[95]. Pomanjkanje podatkov je v nekaterih primerih posledica dejanske vrzeli v znanju (npr. leta 2012 je lahko le ena država članica sporočila podatke in opredelila izhodišče za podvodni hrup), v drugih primerih pa bi bilo podatke mogoče izboljšati s ponovno uporabo zbranih informacij (npr. za merjenje evtrofikacije je manj kot 40 % držav članic uporabilo mejne vrednosti koncentracije klorofila a, opredeljene pri interkalibraciji okvirne direktive o vodah)[96]. V zadnjih letih so bili prispevki raziskovalnih projektov, namenjeni izrecno za potrebe okvirne direktive o morski strategiji in politike, pomembna podpora (npr. INDICIT[97] pri razvoju skupnih podatkovnih zbirk in protokolov za spremljanje zaužitja odpadkov pri želvah ter MISTIC SEAS II[98] pri usklajevanju presoje morske biotske raznovrstnosti v Makaroneziji). Nekateri strokovnjaki[99] pozivajo k uporabi inovativnih in stroškovno učinkovitih sistemov spremljanja, ki bi omogočili široko prostorsko in časovno pokritost regionalnih morij.

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

[96] Palialexis, A., in drugi, 2014 (https://doi.org/10.2788/64014).

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

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

[99] Na primer Borja, A., in drugi, 2016 (https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00020), Danovaro, R., in drugi, 2016 (https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00213) ali Lynam, C. P., in drugi, 2016 (https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00182).

Drugi izziv je pridobiti informacije, ki so primerljive po državah članicah. Da bi se to olajšalo, poskušajo skupine strokovnjakov in mreže, ki delujejo v okviru skupne strategije izvajanja, vzpostaviti zanesljive metodologije, kot je na primer poenoten seznam elementov (npr. onesnaževal, hranil, vrst) ali mejnih vrednosti za določitev in presojo dobrega okoljskega stanja. Ti metodološki vidiki so ključni za zagotovitev, da so rezultati ocen primerljivi po državah članicah. Z razvojem orodij za elektronsko poročanje se je izboljšala čezmejna primerljivost, vendar je še vedno mogoče izboljšati njihovo zasnovo in spremenljivost sporočenih informacij (npr. vse države članice si posameznega ukrepa na podlagi okvirne direktive o morski strategiji ne razlagajo enako, število sporočenih ukrepov se giblje med 17 v Latviji in 417 v Španiji). Do danes so informacije na podlagi okvirne direktive o morski strategiji na ravni EU še vedno razdrobljene, saj pregled stanja morskega okolja, predstavljenega v delovnem dokumentu služb Komisije SWD(2020) 61, ne bi mogel temeljiti samo na poročanju na podlagi okvirne direktive o morski strategiji. To težavo bi moral rešiti sklep iz leta 2017, če bo v celoti izveden. Njegovo izvajanje v okviru skupne strategije izvajanja bo zato še naprej glavni cilj Komisije, da se bodo zagotovili skupni in primerljivi podatki in pristopi v vseh državah članicah.

6. KLJUČNE UGOTOVITVE

V tem poročilu so pregledani glavni dosežki in glavni izzivi prvega cikla izvajanja okvirne direktive o morski strategiji. Vse ugotovitve, navedene v tem poročilu, bodo predmet obsežnega postopka posvetovanja v okviru prihodnjega vrednotenja okvirne direktive o morski strategiji.

EU ima z okvirno direktivo o morski strategiji vzpostavljeno celostno in celovito morsko politiko, s katero se v praksi pri upravljanju človekovih dejavnosti v evropskih morjih izvaja ekosistemski pristop. Pomembno je, da pomaga tudi pri izpolnjevanju poglavitnih mednarodnih obveznosti. Z okvirno direktivo o morski strategiji se je zagotovila struktura za vzpostavitev morskih strategij, potrebnih za zagotovitev dobrega okoljskega stanja v morskih vodah EU. Spremljata se stanje različnih komponent ekosistema in prisotnost (ter, kadar je to mogoče, učinkov) ključnih pritiskov, poleg tega se sprejemajo ustrezni ukrepi, da bi se dosegli glavni cilj in okoljski cilji. V državah članicah sta se začela medresorsko sodelovanje in medsektorska izmenjava podatkov, v zadnjih letih pa se je s podporo konvencij o regionalnih morjih razširilo tudi regionalno usklajevanje.

Čeprav se prizadevanj v okviru Direktive ne bi smelo podcenjevati, je treba morske strategije držav članic ustrezno prilagoditi glede na rezultate ukrepov upravljanja in tako zagotoviti najboljši izkoristek, ob tem pa priznati, da v nekaterih primerih zakoniti časovni okvir, ki je na voljo za dosego dobrega okoljskega stanja, ne zadostuje.

Poleg tega je vprašljivo, ali sprejeti ukrepi in znanje, ki je na voljo, zadoščajo. Drži tudi, da okvirna direktiva o morski strategiji ni namenjena urejanju določenih dejavnosti in potreb, ki jih je treba v nekaterih primerih, kadar so v veljavnem nacionalnem, regionalnem ali pravnem okviru EU vrzeli, dopolniti z bolj specifično zakonodajo. Zato napredek pri doseganju dobrega okoljskega stanja ni dovolj hiter, da bi do leta 2020 zajel vse deskriptorje iz okvirne direktive o morski strategiji v vseh vodah EU. To je mogoče povezati z raznovrstnimi dejavniki, kot so kompleksnost analize in upravljanja morskega okolja in poročanja o njem, pomanjkanje politične volje za ustrezno financiranje in izvajanje potrebnih ukrepov ali pomanjkanje vključenosti drugih gospodarskih in zasebnih sektorjev (poleg javnih okoljskih organov). Na tej podlagi in brez poseganja v

morebitni pregled Direktive v skladu s postopki za boljše pravno urejanje[100] za okrepitev izvajanja in rezultatov okvirne direktive o morski strategiji so dosedanje izkušnje, pridobljene s skupno strategijo izvajanja, omogočile predhodno opredelitev kritičnih področij za izboljšanje, kadar je treba:

(1) povečati raven ambicioznosti in volje. Države članice in Komisija bi morale storiti vse potrebno za spodbujanje različnih korakov postopka izvajanja okvirne direktive o morski strategiji, da bi se dosegla dobro okoljsko stanje in trajnostna uporaba njihovih morij. Skladnost politik bi bilo treba zagotoviti tudi na ravni EU, na primer pri opredelitvi operativnih ciljev ključnih skupnih politik EU (kot sta skupna ribiška politika in skupna kmetijska politika) ter pregledu/posodobitvi nekaterih ključnih instrumentov EU. Poleg tega je zaradi počasnega izvajanja sklepa iz leta 2017 vprašljiva doslednost določitev dobrega okoljskega stanja. Dodatni izzivi izvirajo iz prevladujočih naravnih razmer, podnebnih sprememb ter časa, ki preteče med izvajanjem nekaterih ukrepov in obnovitvijo morskega okolja;

(2) zagotoviti dovolj človeških in materialnih virov za varstvo morskega okolja in uporabljati celovit ekosistemski pristop iz okvirne direktive o morski strategiji. Uvedba učinkovitih ukrepov, ki so usklajeno usmerjeni vsaj v najpomembnejše pritiske v posamezni morski (pod)regiji, bi lahko najbolj koristila izboljšanju okoljskega stanja. To ne pomeni, da se nekateri vplivi na morske ekosisteme ne upoštevajo, treba pa bi bilo zagotoviti, da so vzpostavljeni ukrepi dovolj učinkoviti, da se z njimi preprečujejo glavni vzroki poslabšanja in, kjer je to mogoče, obnavljajo morski ekosistemi, ki so jih prizadeli škodljivi učinki. Učinkovite ukrepe je treba vključiti v sektorje, kot so ribištvo, energetika, promet, kmetijstvo in podnebje. Zaradi pomanjkanja količinske opredelitve sporočenih ukrepov in negotovosti glede tega, koliko bodo pripomogli k doseganju dobrega okoljskega stanja, ni jasno, ali ukrepi, sprejeti na podlagi zdajšnjih politik EU kot celote, zadoščajo za zagotovitev potrebnega zmanjšanja morskih pritiskov in vplivov;

(3) racionalizirati in poenostaviti izvajanje okvirne direktive o morski strategiji. Poenostavitev rokov in postopkov poročanja je mogoča, vendar sta za to potrebna večja razpoložljivost in uskladitev podatkov. Za racionalizacijo bi bili potrebni boljše regionalno usklajevanje, uskladitev konceptov in pristopov (ki bi jo na primer olajšala skupna strategija izvajanja) in usklajevanje politik na nacionalni in regionalni ravni ter ravni EU. Z izkušnjami iz prvega izvedbenega cikla in v okviru parametrov, določenih v Direktivi, bi se lahko z zmanjšanjem poročanja sprostila sredstva, s čimer bi se državam članicam in Komisiji omogočilo, da se osredotočijo na vsebino presoj in izvajanje ukrepov.

Ker se drugi cikel izvajanja okvirne direktive o morski strategiji zdaj na polno izvaja, bo Komisija te ugotovitve v skladu s Smernicami za boljše pravno urejanje proučila v okviru svojih priprav na pregled direktive. To bo neposreden prispevek k izvajanju evropskega zelenega dogovora, natančneje njegove strategije za biotsko raznovrstnost do leta 2030 in njegove strategije za ničelno onesnaževanje.

[100] Načeli subsidiarnosti in sorazmernosti: krepitev njune vloge pri oblikovanju politik EU (COM(2018) 703 final).