EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 25.6.2020.
COM(2020) 259 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o provedbi Okvirne direktive o pomorskoj strategiji (Direktiva 2008/56/EZ)

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

Izvješće o provedbi Okvirne direktive o pomorskoj strategiji

1. UVOD

Na globalnoj razini oceani čine 71 % Zemljine površine i, zahvaljujući svojem obujmu, 99 % nastanjivog prostora na Zemlji. Pružaju stanište brojnim (iako često nepoznatim) morskim biološkim vrstama[1] te su dom najvećih poznatih životinja. Oceani podupiru usluge koje su ljudima važne, kao što su opskrba hranom, reguliranje klime i rekreacija. Više od polovine kisika koji udišemo potječe od morskih organizama, jednu četvrtinu godišnjih emisija CO_2 u atmosferu koje su izazvane ljudskim djelovanjem apsorbiraju morske vode, a ocean je i najveći spremnik ugljika koji aktivno kruži na Zemlji (50 puta veći od atmosfere). Stoga zaštita morskog okoliša nije presudna samo za očuvanje bioraznolikosti, nego i za dobrobit ljudi i planeta. Od presudne je važnosti i za gospodarstvo. Primjerice, plavo gospodarstvo EU-a, koje se temelji na sektorima koji izravno ili neizravno ovise o zdravlju naših mora, oceana i obala, 2017. je ostvarilo promet od 658 milijardi EUR[2].

Međutim, morski okoliš i njegovi ekosustavi i dalje su izloženi brojnim pritiscima i utjecajima ljudskih djelatnosti, kao što su ribarstvo, poremećaji morskog dna, onečišćenje ili globalno zatopljenje. EU je zbog toga donio Okvirnu direktivu o pomorskoj strategiji[3] (dalje u tekstu „Direktiva") kao sveobuhvatnu politiku zaštite morskog okoliša europskih mora, uz istodobno omogućivanje održive uporabe morskih dobara i usluga.

EU pokreće europski zeleni plan[4], ambicioznu strategiju za zaštitu i obnovu bioraznolikosti kojom se nastoji postići da Europa bude prvi klimatski neutralan kontinent na svijetu. Klimatske promjene, bioraznolikost, zdravlje i sigurnost opskrbe hranom neodvojivi su elementi. Zbog toga je očuvanje prirodnog okoliša Europe, uključujući naše oceane i mora, ključan dio zelenog plana. Uspjeh Direktive od presudne je važnosti za postizanje glavnih ciljeva EU-a, kao što su zaustavljanje gubitka morske bioraznolikosti i napredovanje prema društvu bez onečišćenja.

---

[1] Na primjer, u okviru projekta *Census of Marine Life* (Popis života u moru; http://www.coml.org/) utvrđeno je da jedna litra oceanske vode može sadržavati 38 000 vrsta mikrobnih bakterija.

[2] *The 2019 EU Blue Economy Report* (Izvješće iz 2019. o plavom gospodarstvu EU-a) (https://dx.doi.org/10.2771/21854).

[3] Direktiva 2008/56/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 2008. o uspostavljanju okvira za djelovanje Zajednice u području politike morskog okoliša (Okvirna direktiva o pomorskoj strategiji) (SL L 164, 25.6.2008., str. 19.).

[4] Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Europski zeleni plan (COM/2019/640 final).

Komisija ovim dokumentom ispunjava svoj pravni zahtjev[5] objave izvješća o provedbi Direktive, koje se nastavlja na prethodna izvješća[6] objavljena tijekom prvog ciklusa provedbe.

Direktiva je na snazi od 2008. Njome se od država članica zahtijeva da utvrde nacionalne pomorske strategije kako bi do 2020. postigle ili, ako ono već postoji, zadržale „dobro stanje okoliša". Direktiva se provodi u tri glavne faze kroz šestogodišnji ciklus.

1. Države članice trebale su 2012. i 2018. izvijestiti o stanju svojih morskih voda i odrediti ciljeve za postizanje dobrog stanja okoliša na temelju 11 „deskriptora" (ciljeva) utvrđenih u Direktivi, koji obuhvaćaju zdravlje ekosustava te ljudske pritiske i utjecaje na ekosustave[7].

2. Države članice trebale su 2014. uspostaviti programe praćenja za prikupljanje podataka kako bi ocijenile napredak u postizanju dobrog stanja okoliša i ostvarivanju ciljeva.

3. Države članice trebale su 2016. uspostaviti programe mjera koji bi im pomogli u ostvarenju ciljeva, dok su 2018. trebale izvijestiti o svojem napretku u provedbi tih programa.

„Dobro stanje okoliša" znači takvo stanje okoliša morskih voda u kojem su očuvani ekološki raznoliki i dinamični oceani i mora koji su čisti, zdravi i produktivni u svojim prirodnim uvjetima, a uporaba morskog okoliša na održivoj je razini, čime se čuva potencijal za uporabu i aktivnosti za sadašnje i buduće generacije […]. Dobro stanje okoliša utvrđuje se na razini morske regije ili podregije […] na temelju [11] kvalitativnih deskriptora iz Priloga I." (izvadak iz članka 3. stavka 5. Direktive).

Komisija je u redovitim izvješćima i pratećim prilozima (vidjeti bilješku 6.) ocijenila svaku fazu nacionalnih strategija te pritom utvrdila nedostatke u provedbi i pružila

[5] Članak 20. stavak 1. i članak 20. stavak 3. Direktive.

[6] Izvješće Komisije Vijeću i Europskom parlamentu iz 2014. o prvoj fazi provedbe Okvirne direktive o pomorskoj strategiji – Ocjena Europske komisije i smjernice, COM(2014) 97, zajedno s pratećim radnim dokumentom službi Komisije SWD(2014) 49.

Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću iz 2017. o procjeni programa praćenja država članica u skladu s Okvirnom direktivom o pomorskoj strategiji, COM(2017) 3, zajedno s pratećim radnim dokumentom službi Komisije SWD(2017) 1.

Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću iz 2018. o procjeni programa mjera država članica u skladu s Okvirnom direktivom o pomorskoj strategiji, COM(2018) 562, zajedno s pratećim radnim dokumentima službi Komisije SWD(2018) 393 i SWD(2019) 510.

Osim toga, tehnička izvješća po državama članicama i regijama objavljena su na https://ec.europa.eu/environment/marine/eu-coast-and-marine-policy/implementation/reports_en.htm.

[7] Zadržane su biološka raznolikost (D1), struktura prehrambenih mreža (D4) i cjelovitost morskoga dna (D6), dok utjecaji neautohtonih vrsta (D2), ribarstva (D3), viška hranjivih tvari (D5), promjena hidrografskih uvjeta (D7), onečišćujućih tvari u okolišu (D8) i plodovima mora (D9), otpadaka u moru (D10) i podvodne buke (D11) ne štete morskim ekosustavima.

smjernice pojedinim državama članicama. Drugi ciklus provedbe službeno je počeo u listopadu 2018., ali trpi zbog dugih kašnjenja u izvješćivanju[8].

Ovo se izvješće odnosi na provedbu Direktive tijekom prvog ciklusa provedbe[9] i popraćeno je trima radnim dokumentima službi[10]. U skladu sa zahtjevima bolje regulative Direktiva će se što prije podrobnije preispitati, a najkasnije 2023.[11] Ovo se izvješće temelji na informacijama koje su u skladu s Direktivom dostavile države članice, Komisija, vanjski promatrači i stručnjaci. Usmjereno je na ključne poruke politike i iskustva stečena u prvom ciklusu provedbe.

2. GLAVNA POSTIGNUĆA U PROVEDBI DIREKTIVE

2.1. Sveobuhvatni pristup

Cilj je pristupa utemeljenog na ekosustavima[12] osigurati da kumulativni pritisci ljudskih djelatnosti ne premašuju razine koje ugrožavaju mogućnost ekosustava da ostanu zdravi, čisti i produktivni. Na temelju Direktive pristup utemeljen na ekosustavima postao je pravno obvezujuće i operativno načelo upravljanja cijelim morskim okolišem EU-a[13].

„Pristup utemeljen na ekosustavima" strategija je integriranog upravljanja zemljišnim, vodnim i živim resursima kojom se na pravedan način promiču očuvanje i održiva uporaba. Cilj je upravljanja utemeljenog na ekosustavima održati ekosustav zdravim, produktivnim i otpornim kako bi mogao pružati dobra i usluge koje ljudi žele i trebaju. Upravljanje utemeljeno na ekosustavima razlikuje se od trenutačnih pristupa koji su obično usmjereni na samo jednu vrstu, sektor, djelatnost ili pitanje; njime se uzimaju u obzir kumulativni utjecaji različitih sektora.

Direktiva je jedan od najambicioznijih međunarodnih pravnih okvira za zaštitu mora kojim se, u suradnji s trećim zemljama, usklađuju napori 23 obalne[14] i 5 kontinentalnih

[8] Do 15. listopada 2019., odnosno godinu dana nakon roka, samo je deset zemalja dostavilo svoja izvješća u elektroničkom obliku (Belgija, Danska, Njemačka, Estonija, Španjolska, Latvija, Nizozemska, Poljska, Finska i Švedska) i samo njih četiri u tekstualnom obliku (Grčka, Francuska, Italija i Rumunjska). Devet država članica nije dostavilo izvješća.

[9] U skladu s člankom 20. stavkom 1. i člankom 20. stavkom 3. „Izvješće o ocjeni" u pravnom aktu koji prethodi boljoj regulativi tumači se kao „izvješće o provedbi".

[10] U dokumentu SWD(2020) 60 predstavljeni su glavni koraci i zaključci provedbe Direktive; u dokumentu SWD(2020) 61 sažimaju se saznanja o stanju morskih voda EU-a na temelju 11 „deskriptora" iz Direktive; u dokumentu SWD(2020) 62 objašnjavaju se ključni koncepti i pružaju smjernice za integriranu procjenu i utvrđivanje dobrog stanja okoliša.

[11] U skladu s člankom 23.

[12] Definiran u okviru koji se temelji na odluci CBD COP 5 (http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7148) i širokom znanstvenom konsenzusu (https://www.compasscicomm.org/ebm-consensus-statement-download).

[13] Nakon donošenja Direktive, Vijeće za opće poslove izjavilo je da su međusektorski instrumenti politike bili od iznimne važnosti za poboljšanje održivog gospodarskog razvoja, praćenje okoliša, sigurnost, zaštitu i izvršavanje zakonodavstva u europskim oceanima, morima i obalnim regijama. Direktiva je, zajedno s pristupom upravljanja ljudskim djelatnostima utemeljenom na ekosustavima, priznata kao osnova za uspješniji i održiviji razvoj svih pomorskih djelatnosti (2973. sastanak Vijeća za opće poslove, Bruxelles, 16. studenoga 2009.).

[14] Budući da se ovo izvješće odnosi na razdoblje 2008.–2019., Ujedinjenu Kraljevinu smatralo se državom članicom EU-a.

država kako bi se primijenilo upravljanje utemeljeno na ekosustavima i postiglo dobro stanje okoliša na morskoj površini od 5 720 000 km^2 u četiri morske regije, a ta je površina za četvrtinu veća od kopnene površine EU-a. Direktiva se odnosi na područje od obale do velikih dubina i time štiti puni raspon morske bioraznolikosti, od jednostaničnih algi do velikih kitova, analizira sve okolišne aspekte, od funkcija ekosustava do kemijskih svojstava, i procjenjuje učinke svih ljudskih djelatnosti, od turizma do komercijalnog ribolova pridnenim povlačnim mrežama.

Zbog uvođenja takvog sveobuhvatnog pristupa i u svrhu procjene održivosti potrebno je poznavati svojstva ekosustava i ljudske pritiske (uključujući pritiske iz kopnenih ili atmosferskih izvora) i uzeti ih u obzir pri donošenju odluka o upravljanju. Stoga se Direktivom zahtijeva da se integrirano planiranje (pomorske strategije) razvije na temelju 11 deskriptora te da svaka država članica procjenjuje niz kriterija i parametara[15].

2.2. Istraživanje nepoznatog

U vrijeme donošenja Direktive bilo je jasno da su EU-u potrebni (a) sveobuhvatno upravljanje morskim okolišem utemeljeno na ekosustavima i (b) prijelaz sa zaštite isključivo ograničenog broja prioritetnih staništa i vrsta na zaštitu cijelog morskog ekosustava. Međutim, za neke su teme i regije podaci i saznanja o morskom okolišu bili (i još uvijek jesu) oskudni[16]. Stoga je Direktivom uspostavljen usklađen pravni okvir kako bi se prikupljanje podataka stalno poboljšavalo. Direktiva posebno potiče osmišljavanje sveobuhvatnih programa praćenja stanja mora u okviru nacionalnih pomorskih strategija. Ti bi programi praćenja trebali mjeriti stanje morskog okoliša, ostvarenje okolišnih ciljeva i djelotvornost mjera (SWD(2020) 60).

Na temelju Direktive pokrenute su inicijative za primijenjeno istraživanje u okviru kojih su informirani stručnjaci, upravitelji i tvorci politika[17]. Neki primjeri potječu iz procjena otpadaka u moru i podvodne buke, dviju tema o kojima je prije Direktive bilo vrlo malo spoznaja. Na temelju praćenja propisanog Direktivom i stečenih saznanja o otpacima u moru EU je donio novo zakonodavstvo kako bi smanjio količinu plastike za jednokratnu upotrebu i izgubljenog ribolovnog alata, koji čine otprilike 70 % svih otpadaka na plažama. Direktiva je potaknula razvoj praćenja podvodne buke i uspostavu brojnih registara za impulsni podvodni zvuk. Osim toga, analiza cjelovitosti morskoga dna i analiza cijelih prehrambenih mreža novi su pristupi koji se uvelike temelje na zahtjevima Direktive.

Procjene, mreže praćenja i programi mjera na temelju Direktive usmjereni su na nova područja istraživanja, ali i na povećanje dosljednosti u upravljanju i politici. Širok raspon

[15] Utvrđeni u Odluci Komisije (EU) 2017/848 od 17. svibnja 2017. o utvrđivanju kriterija i metodoloških standarda za dobro stanje okoliša morskih voda, kao i specifikacija i standardiziranih metoda za praćenje i procjenu te o stavljanju izvan snage Odluke 2010/477/EU (SL L 125, 18.5.2017., str. 43.).

[16] Europski gospodarski i socijalni odbor kao prioritet je istaknuo razvoj, integraciju i koordinaciju europskih morskih i pomorskih istraživanja. Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Vijeću, Europskom parlamentu, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Europska strategija za istraživanje mora i pomorstva – Koherentan okvir europskog istraživačkog prostora kao potpora održivoj uporabi oceana i mora, COM(2008) 534 final (SL C 306, 16.12.2009., str. 46.).

[17] Vidjeti, na primjer, *LIFE and the marine environment* (LIFE i morski okoliš; https://doi.org/10.2779/942085), projekte financirane okvirnim programima EU-a za istraživanja i inovacije kao što je https://cordis.europa.eu/article/id/400695-better-marine-stewardship-through-research-and-innovation, projekte DEVOTES i STAGE (http://www.devotes-project.eu/, http://www.stagesproject.eu/) ili popis projekata u dokumentu SWD(2020) 60.

postojećih zakonodavnih akata koji su već na snazi relevantan je za Direktivu; unutar EU-a to su osobito Okvirna direktiva o vodama[18], direktive o pticama i staništima[19] i zajednička ribarstvena politika[20]. Utvrđivanje nedostataka u znanju bilo je ključno postignuće u svim koracima provedbe Direktive. Države članice, institucije EU-a i dionici na taj su način lakše prepoznali ključne potrebe u području upravljanja i istraživanja. Direktiva je znatno pridonijela produbljivanju znanja o stanju morskih voda Unije (SWD(2020) 61), iako integracija i usklađivanje tog znanja na razini EU-a i dalje predstavljaju izazov.

2.3. Zajednički napori

Direktiva iziskuje koordiniran doprinos država članica koji je bez presedana. Kako bi se taj posao olakšao, države članice i Komisija (zajedno s regionalnim konvencijama o moru i drugim dionicima) uspostavile su neformalni program koordinacije, zajedničku provedbenu strategiju. Strategija uključuje najmanje 280 stručnjaka iz država članica, do 70 sudionika iz institucija EU-a i više od 100 registriranih promatrača ili dionika. Zajedničkom provedbenom strategijom upravljaju direktori EU-a nadležni za gospodarenje morima, a za njezinu je organizaciju zadužena Skupina za koordinaciju pomorske strategije[21]. Tri radne skupine bave se općim pitanjima: dobrim stanjem okoliša, programima mjera i socioekonomskom analizom te razmjenom podataka, informacija i znanja. Četiri tehničke podskupine bave se novim problematičnim područjima: podvodnom bukom, otpacima u moru, cjelovitošću morskoga dna i podacima o moru. Sve skupine razvijaju i naposljetku usuglašavaju (obično konsenzusom) zajedničke pristupe za provedbu Direktive. Do danas je doneseno 15 dokumenata sa smjernicama[22]. Broj sastanaka (u prosjeku 18 sastanaka godišnje za zajedničku provedbenu strategiju), daljnja specijalizacija i potreba za koordinacijom radi izbjegavanja tematski odvojenih područja veliki su izazovi za postupak provedbe.

Zajednička provedbena strategija uvelike pridonosi provedbi Direktive i taj postupak čini učinkovitijim, a strukture strategije smatraju se vrijednim platformama za razmjenu informacija i izgradnju povjerenja u postupku donošenja odluka[23]. Većina članova zajedničke provedbene strategije suglasna je da struktura i program rada strategije odgovaraju svrsi, iako ima prostora za racionalizaciju/pojednostavnjenje postojećih postupaka kako bi se više vremena moglo posvetiti raspravi o procjenama Komisije i

[18] Direktiva 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike (SL L 327, 22.12.2000., str. 1.).

[19] Direktiva 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o očuvanju divljih ptica (SL L 20, 26.1.2010., str. 7.) i Direktiva Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL L 206, 22.7.1992., str. 7.).

[20] Uredba (EU) br. 1380/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o zajedničkoj ribarstvenoj politici, izmjeni uredaba Vijeća (EZ) br. 1954/2003 i (EZ) br. 1224/2009 i stavljanju izvan snage uredaba (EZ) br. 2371/2002 i (EZ) br. 639/2004 i Odluke Vijeća 2004/585/EZ (SL L 354, 28.12.2013., str. 22.).

[21] Stručna skupina Komisije za stratešku koordinaciju Okvirne direktive o pomorskoj strategiji (2008/56/EZ) (E02550).

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

[23] Zaključci Skupine za koordinaciju pomorske strategije koje su sastavili Cavallo i dr., 2017. (http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2017.09.035).

kako bi se Direktiva mogla bolje povezati s drugim direktivama, osobito u svrhu izvješćivanja[24].

2.4. Sudjelovanje javnosti i znanje o oceanima[25]

Pristup informacijama o okolišu, sudjelovanje javnosti u odlučivanju o okolišu i pristup pravosuđu opća su načela koja se promiču na međunarodnoj razini u okviru okolišnih obveza[26]. Direktiva uključuje konkretne zahtjeve[27] koji pomažu provedbi tih obveza. Direktivom je uspostavljen transparentan mehanizam za osmišljavanje i provedbu nacionalnih pomorskih strategija i za praćenje postupka na europskoj razini (npr. provedba se može pratiti putem otvorenih platformi za razmjenu informacija[28]). Od država članica izričito se traži da promiču aktivnu uključenost svih zainteresiranih strana. Osim toga, svaka faza provedbe prolazi postupak javnog savjetovanja koji organizira svaka od 23 obalne države članice (SWD(2020) 60). Mnogi programi mjera na temelju Direktive uključuju i informativne kampanje.

Direktiva je bila presudna za usmjeravanje pozornosti na zdravlje morskih ekosustava, primjerice za razumijevanje bruto učinka onečišćenja s kopna, uključujući plastiku, na more. U okviru postupka javnog savjetovanja civilno društvo i dionici iz cijele Europe sudjeluju u razvoju nacionalnih pomorskih strategija. Te će aktivnosti savjetovanja i sudjelovanja, kao i širenje dobivenih podataka, i dalje imati važnu ulogu u boljem informiranju europske javnosti o oceanima te će se njima podizati svijest o utjecaju oceana na ljudske živote, kao i posljedicama ljudskih djelatnosti i ponašanja pojedinaca na morske ekosustave.

2.5. Regionalna suradnja

Zbog njihove prekogranične prirode određenim je pritiscima i ekosustavima vrlo teško upravljati isključivo na razini država članica[29]. U Direktivi se navode regije i podregije u kojima se ona provodi te se zahtijeva regionalna koordinacija među državama članicama i potiče suradnja s trećim zemljama[30]. U Direktivi se navodi da regionalne konvencije o moru[31] mogu činiti temelj za takvu suradnju. Tijekom prošlog desetljeća regionalne

[24] Rezultati upitnika koji je u travnju 2019. poslan svim članovima različitih skupina u okviru zajedničke provedbene strategije kako bi kritički preispitali funkcije i program rada strategije.

[25] Znanje o oceanima znači razumijevanje oceana i odnosa čovječanstva i oceana.

[26] Konkretno, Aarhuškom konvencijom o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, koju je 1998. donijela Gospodarska komisija Ujedinjenih naroda za Europu.

[27] Članak 19. i točka 8. Priloga VI. Direktivi.

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

[29] Vijeće za opće poslove naglasilo je da je međusobna suradnja država članica i regija koje dijele morski bazen, te po potrebi suradnja s trećim zemljama, ključni element uspjeha Direktive. Istaknulo je i potrebu za što bližom suradnjom svih zemalja koje dijele morske vode i prekogranična područja vodenih slivova (2973. sastanak Vijeća za opće poslove, Bruxelles, 16. studenoga 2009., i 2988. sastanak Vijeća za okoliš, Bruxelles, 22. prosinca 2009.).

[30] Članci 4., 5. i 6. Direktive. Konačna dogovorena karta morskih regija i podregija iz Direktive dostupna je na https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/europe-seas#tab-gis-data.

[31] Morske vode EU-a obuhvaćene su četirima regionalnim konvencijama o moru: Konvencijom o zaštiti morskog okoliša Baltičkog mora (Konvencija iz Helsinkija – HELCOM), Konvencijom o zaštiti morskog okoliša sjeveroistočnog Atlantika (Konvencija iz Osla i Pariza – OSPAR), Konvencijom o zaštiti morskog okoliša i obalnog područja Sredozemlja (Barcelonska konvencija – UNEP-MAP) i

konvencije o moru općenito su i. u većini slučajeva postale dobre platforme za provedbu Direktive u okviru kojih su ugovorne stranke surađivale i razmjenjivale pristupe, u bliskoj suradnji s dionicima zajedničke provedbene strategije za provedbu Direktive[32]; ii. podupirale suradnju i dogovor s trećim zemljama u pogledu djelovanja i ciljeva; iii. primile znatna tehnička i financijska sredstva od EU-a za razvoj svojih programa rada.

Četiri regionalne konvencije o morima koja okružuju Europu imaju isti opći cilj (zaštita morskog okoliša) i primjenjuju pristup utemeljen na ekosustavima, ali razlikuju se u pogledu strukture, znanstvenog i operativnog kapaciteta, upravljanja (uključujući praćenje usklađenosti) i stupnja u kojem državama članicama sudionicama olakšavaju provedbu Direktive. Pojam „dobro stanje okoliša" i postavljanje okolišnih ciljeva po uzoru na Direktivu uključeni su u neke, ali ne sve regionalne konvencije o moru. U nekim se slučajevima daje prednost opisivanju trendova (koji se poboljšavaju ili pogoršavaju) umjesto uspostavi kriterija za utvrđivanje toga je li stanje dobro ili nije. Regionalne konvencije o moru u ovom ili onom obliku redovito izrađuju izvješća o stanju morskog okoliša[33] nastojeći uskladiti svoje rasporede sa šestogodišnjim ciklusom Direktive, donose akcijske planove i koordiniraju aktivnosti praćenja.

Istodobno, regionalne konvencije o moru koriste se znatnim ljudskim resursima koje je mobilizirala Direktiva i znanjem koje je prikupljeno od njezina donošenja. Sredstva EU-a pridonijela su realizaciji znatnog broja projekata usmjerenih na koordiniranu provedbu Direktive i razvoj akcijskih planova regionalnih konvencija o moru u svim morskim regijama. Borba protiv otpadaka u moru dobar je primjer toga kako se znatna ciljana sredstva EU-a iz brojnih izvora[34] upotrebljavaju za provedbu regionalnih akcijskih planova za borbu protiv otpadaka u moru, koji istodobno pridonose ostvarenju nacionalnih i regionalnih ciljeva te ciljeva EU-a, ako ne i globalnih ciljeva.

2.6. Globalne obveze

Direktiva je ključni stup na temelju kojeg EU treba ispuniti svoje globalne obveze u pogledu zaštite morskog okoliša i razvoja održivog pristupa upravljanju oceanima, kako se navodi u inicijativi EU-a o međunarodnom upravljanju oceanima[35]. Ujedno ima važnu ulogu u osiguravanju veće usklađenosti djelovanja u svim državama članicama EU-a.

Konvencijom o zaštiti Crnog mora od onečišćenja (Konvencija iz Bukurešta, kojoj EU još pokušava pristupiti). OSPAR se ne odnosi na cijelu podregiju europske Makaronezije, nego samo na Azorsko otočje.

[32] Zajednička provedbena strategija koju su države članice i Komisija donijele radi provedbe Direktive 2008/56/EZ; vidjeti odjeljak 2.3. ovog izvješća.

[33] *UNEP/MAP Mediterranean Quality Status Report* (Izvješće UNEP-a/MAP-a o stanju kvalitete Sredozemnog mora) (https://www.medqsr.org/), *OSPAR Intermediate Assessment* (Intermedijarna procjena OSPAR-a) (https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/intermediate-assessment-2017/), *HELCOM second Holistic Assessment* (Druga sveobuhvatna procjena HELCOM-a) (http://stateofthebalticsea.helcom.fi/), *Black Sea State of Environment Report 2009-2014* (Izvješće o stanju okoliša Crnog mora za razdoblje 2009.–2014.) (http://www.blacksea-commission.org/SoE2009-2014/SoE2009-2014.pdf).

[34] Na primjer Life+, Obzor 2020., sredstva iz europskih strukturnih i investicijskih fondova, uključujući Europski fond za pomorstvo i ribarstvo i sredstva za regionalni razvoj, sredstva za politiku susjedstva, sredstva Instrumenta za partnerstvo te razvojna sredstva.

[35] Međunarodno upravljanje oceanima: plan za budućnost naših oceana, JOIN(2016) 49 final.

Kako je to nedavno potvrđeno Programom održivog razvoja do 2030.[36], ali i na temelju desetljeća priznanja u svjetskoj zajednici[37], pristup utemeljen na ekosustavima ključan je za cilj održivog razvoja br. 14. „Održivim gospodarenjem čuvati oceane, mora i morske resurse". Praćenje i procjena koji se zahtijevaju Direktivom pomažu EU-u ispuniti većinu od 14 ciljeva održivog razvoja, koji obuhvaćaju održivo upravljanje, zaštićena područja, onečišćenje otpacima u moru i eutrofikaciju, acidifikaciju, utjecaje neodrživih ribolovnih praksi, znanstvene spoznaje i provedbu međunarodnog prava. Na razini morskog bazena, u kombinaciji s Direktivom bliska regionalna suradnja država članica u okviru relevantnih regionalnih konvencija o moru pridonosi koordinaciji regionalne provedbe i procjene ciljeva održivog razvoja povezanih s oceanima[38].

Direktiva sadržava konkretan regulatorni cilj da je „biološka raznolikost održana", koji je temelj za postizanje dobrog stanja okoliša u oceanima i morima. Ocjenjuje stanje skupina morskih vrsta (uključujući ptice, sisavce i ribe) te pelagijskih staništa i staništa na morskom dnu. Stoga pruža pravni okvir za ispunjavanje obveza iz Konvencije o biološkoj raznolikosti (CBD) i buduću strategiju EU-a za bioraznolikost do 2030. Osim toga, Direktiva uključuje stvaranje zaštićenih morskih područja i uspostavu drugih mjera prostorne zaštite koje čine koherentne i reprezentativne mreže, u skladu s međunarodnim obvezama[39].

Direktiva uključuje zahtjev iz UNCLOS-a[40] da se prate i mjere rizici ili učinci onečišćenja na morske vode EU-a. Njome se utvrđuju i razne obveze kojima se od država članica zahtijeva da sprečavaju, smanjuju i kontroliraju onečišćenje morskog okoliša koje dolazi iz kopnenih izvora, da sprečavaju onečišćenje morskog dna i njegova podzemlja i da sprečavaju uvođenje neautohtonih vrsta. Direktiva uključuje odredbe UNCLOS-a o održivom ribarstvu i akvakulturi te inovacijama i ulaganju u istraživanja. Naposljetku, ali ne i manje važno, stavljanjem naglaska na regionalnu suradnju Direktiva državama olakšava provedbu obveze na temelju UNCLOS-a o suradnji radi zaštite morskog okoliša.

[36] *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development* (Promijeniti svijet: program održivog razvoja do 2030.) (A/RES/70/1), donesen u rujnu 2015. kao plan djelovanja za ljude, planet i blagostanje. Sadržava 17 ciljeva održivog razvoja i 169 ciljnih vrijednosti.

[37] Na primjer, Deklaracija iz Rija o okolišu i razvoju donesena 1992. na Konferenciji Ujedinjenih naroda o okolišu i razvoju (UNCED) ili završni dokument konferencije Rio+20 „Budućnost kakvu želimo" (A/CONF.216/L.1).

[38] Vidjeti na primjer *HELCOM Ministerial Declaration* (Ministarska deklaracija HELCOM-a) (http://www.helcom.fi/Documents/HELCOM%20at%20work/HELCOM%20Brussels%20Ministerial%20Declaration.pdf), donesena 6. ožujka 2018.

[39] Osobito ciljem iz Aichija br. 11. u okviru CBD-a: Do 2020. najmanje je 17 % kopnenih i unutrašnjih vodenih površina i 10 % obalnih i morskih područja, osobito područja od posebne važnosti za bioraznolikost i usluge ekosustava, očuvano zahvaljujući ekološki reprezentativnim i dobro povezanim sustavima zaštićenih područja kojima se učinkovito i pravedno upravlja, kao i putem drugih djelotvornih mjera za očuvanje pojedinih područja te su oni integrirani u širi kopneni i morski krajobraz.

[40] U Konvenciji Ujedinjenih naroda o pravu mora (UNCLOS) utvrđuju se odgovornosti i prava naroda u pogledu mora i oceana te ona uključuje brojne obveze koje se odnose na zaštitu i očuvanje morskog okoliša.

U Pariškom sporazumu[41] ocean je prvi put spomenut u nekom sporazumu o klimi te se priznala važnost njegove uloge u globalnom klimatskom sustavu. Danas većina nacionalnih obveza na temelju Pariškog sporazuma uključuje morske ekosustave; vlade najviše zabrinjavaju utjecaji na obalu, utjecaj zagrijavanja oceana i utjecaj ribolova[42]. Direktiva i njezine sveobuhvatne pomorske strategije pružaju dobar okvir (čiji se potencijal još ne iskorištava u potpunosti) za praćenje utjecaja klimatskih promjena, ispitivanje mogućnosti ublažavanja klimatskih promjena i primjenu pristupa utemeljenog na ekosustavima za prilagodbu klimatskim promjenama u morskom okolišu. U okviru napora da se do 2050. postigne ugljična neutralnost, kako je navedeno u zelenom planu, u Europi će se vjerojatno izrazito povećati upotreba energije iz obnovljivih izvora na moru[43], što će neizbježno utjecati na morske vrste i staništa.

3. GLAVNE POVEZNICE IZMEĐU POLITIKA EU-A I DIREKTIVE[44]

Okvir Direktive za očuvanje bioraznolikosti i osiguranje održive uporabe morskih resursa EU-a uvelike podupiru drugi pravni instrumenti EU-a. U ovom je odjeljku ispitano devet politika EU-a za koje države članice najčešće navode da pridonose programima mjera na temelju Direktive, a ispitane su i nedavno razvijene politike koje se bave pitanjem onečišćenja plastikom. Direktiva općenito i. obuhvaća sve dostupne (službene) informacije o morskim vodama EU-a iz nacionalnih pomorskih strategija i ii. daje ocjenu postojećeg stanja radi djelotvornog upravljanja morskim okolišem. Razvijaju se novi koncepti politika kao što su granične vrijednosti za utvrđivanje dobrog stanja okoliša[45] kako bi se strategije provele u praksi te u svrhu dopunjavanja postojećih graničnih vrijednosti[46] iz drugih politika.

3.1. Okvirna direktiva o vodama i Direktiva o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda[47]

Brojni problemi koji utječu na riječni i morski okoliš potječu s kopna. Stoga su Direktiva i Okvirna direktiva o vodama usmjereni na slične pritiske i pokretače (ljudska uporaba i djelatnosti) i imaju velik broj zajedničkih mjera. Mjere iz Direktive koje se odnose na morsku eutrofikaciju, onečišćujuće tvari, hidrografske promjene i bioraznolikost temelje

[41] Prvi pravno obvezujući univerzalni sporazum kojim se nastoje izbjeći klimatske promjene tako da se globalno zatopljenje ograniči na znatno ispod 2 °C, a po mogućnosti na 1,5 °C, koji je donesen u Parizu u prosincu 2015. (https://unfccc.int/documents/9097).

[42] Obveze povezane s oceanima na temelju Pariškog sporazuma (https://doi.org/10.1038/nclimate3422).

[43] U skladu s Komunikacijom Komisije „Čist planet za sve – Europska strateška dugoročna vizija za prosperitetno, moderno, konkurentno i klimatski neutralno gospodarstvo” (COM/2018/773 final) 80 % električne energije dolazit će iz obnovljivih izvora energije, uz sve veći udio odobalnih izvora.

[44] Člankom 20. stavkom 3. točkom (g) Direktive zahtijeva se da izvješće sadržava sažetak doprinosa drugih relevantnih politika EU-a ostvarivanju ciljeva te direktive. Taj sažetak ne zamjenjuje buduću analizu usklađenosti politika koju treba izraditi na temelju evaluacije Direktive.

[45] „Granična vrijednost” znači vrijednost ili raspon vrijednosti koji omogućuje procjenu postignute razine kvalitete za određeni kriterij, čime se lakše procjenjuje u kojoj se mjeri postiže dobro stanje okoliša (članak 2. stavak 5. Odluke Komisije (EU) 2017/848). Granične vrijednosti uključuju „prihvatljivo odstupanje” od referentnih ili savršenih uvjeta. Tako se omogućuje održiva uporaba mora, pri čemu se dopušta prilagodba vrijednosti za neke razine pritisaka pod uvjetom da je održana sveukupna kvaliteta okoliša (SWD(2020) 62).

[46] Mogu imati i druge nazive, npr. standardi kvalitete okoliša.

[47] Direktiva Vijeća 91/271/EEZ od 21. svibnja 1991. o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda (SL L 135, 30.5.1991., str. 40.).

se na mjerama iz Okvirne direktive o vodama. Samo je u trećini planova za upravljanje riječnim slivovima koji su ispitani u 5. izvješću o provedbi Okvirne direktive o vodama[48] utvrđeno da je potrebno uvesti dodatne mjere radi potpore Direktivi. Neke su države članice dobrovoljno uvele mjere kojima se rješavaju, na primjer, pitanja otpadaka u rijekama kako bi se pružila potpora provedbi Direktive.

Kad je riječ o prostornoj obuhvaćenosti, obje se direktive primjenjuju na priobalne i teritorijalne vode, pri čemu Direktiva izričito obuhvaća samo aspekte priobalnih voda koji nisu pokriveni Okvirnom direktivom o vodama (npr. podvodna buka, otpaci u moru), dok se Okvirna direktiva o vodama primjenjuje na teritorijalne vode samo u pogledu kemijskog stanja. Komisija je 2017. ažurirala odluku na temelju Direktive o utvrđivanju dobrog stanja okoliša. Odlukom iz 2017. od država članica zahtijeva se da ponovno upotrijebe procjene iz Okvirne direktive o vodama za morsku eutrofikaciju, onečišćujuće tvari i hidrografske promjene. Međutim, kako je već navedeno u provjeri prikladnosti Okvirne direktive o vodama[49], to se ne primjenjuje uvijek jer se nacionalne procjene na temelju obiju direktiva mogu malo razlikovati (npr. različiti su elementi kvalitete ili ljestvice procjene) te se definicija dobrog ekološkog/kemijskog stanja u Okvirnoj direktivi o vodama ne temelji uvijek na istim elementima kao i dobro stanje okoliša iz Direktive. Ipak, provjerom prikladnosti utvrđeno je da su Okvirna direktiva o vodama i Direktiva usklađene i da imaju komplementarne ciljeve. S obzirom na rezultate, otprilike 40 % površinskih voda (rijeke, jezera, prijelazne i priobalne vode) u dobrom je ekološkom stanju ili imaju dobar ekološki potencijal, dok je 38 % dobrog kemijskog stanja[50]. To ima izravne posljedice na napredak na temelju Direktive.

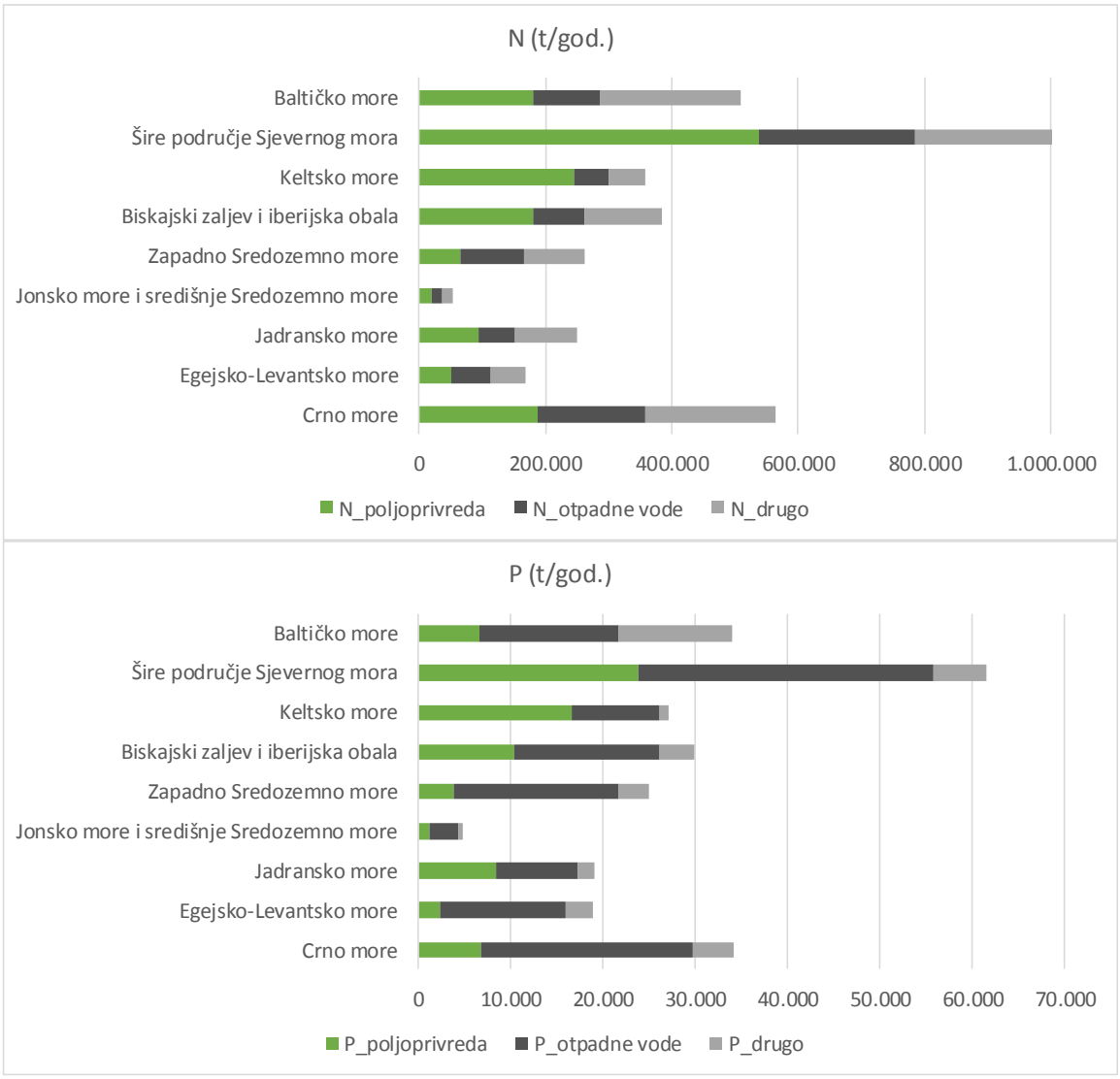
U Direktivi o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda utvrđuju se ciljevi i instrumenti prvenstveno za smanjenje unosa organskih i hranjivih tvari preko točkastih izvora. U većini programa mjera država članica utvrđena je poveznica između Direktive o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda i eutrofikacije, dok se druge teme koje su izravno važne za Direktivu (kao što su onečišćujuće tvari i otpaci u moru) obično ne spominju izričito. Evaluacija Direktive o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda potvrdila je da je ta direktiva bila vrlo djelotvorna u smanjivanju onečišćenja pročišćenih otpadnih voda i da je njezina provedba i dalje ključna za ostvarenje ciljeva Direktive[51]. Evaluacijom je ukazano na neka ograničenja postrojenja za pročišćavanje komunalnih otpadnih voda koja mogu biti relevantna za morski okoliš, kao što su nerješavanje pitanja onečišćujućih tvari koje izazivaju sve veću zabrinutost (npr. farmaceutski proizvodi i mikroplastika) ili nepročišćavanje svih oborinskih voda, otjecanje gradskih voda ili male aglomeracije. Ipak, Direktiva o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda jedan je od najdjelotvornijih instrumenata u ograničavanju onečišćenja urbanih sredina, uključujući onečišćenja rijeka i mora nitratima i fosforom.

[48] Radni dokument službi Komisije – Izvješće o napretku u provedbi programa mjera iz Okvirne direktive o vodama, priloženo Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću – Okvirna direktiva o vodama i Direktiva o poplavama: Aktivnosti za postizanje „dobrog stanja" voda u EU-u i smanjenje rizika od poplava (SWD/2015/50 final).

[49] Radni dokument službi Komisije – Provjera prikladnosti Okvirne direktive o vodama, Direktive o podzemnim vodama, Direktive o standardima kvalitete okoliša i Direktive o poplavama (SWD/2019/439).

[50] Izvješće Europske agencije za okoliš o vodama iz 2018. (https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-water#tab-data-references).

[51] Vidjeti https://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/evaluation/index_en.htm i dokumente na toj stranici.



Slika 1.: Količina dušika (N) i fosfora (P) u morskim podregijama prema izvoru (u tonama godišnje). Ova je analiza bila dio nedavne evaluacije Direktive o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda[52].

3.2. Direktive o pticama i staništima

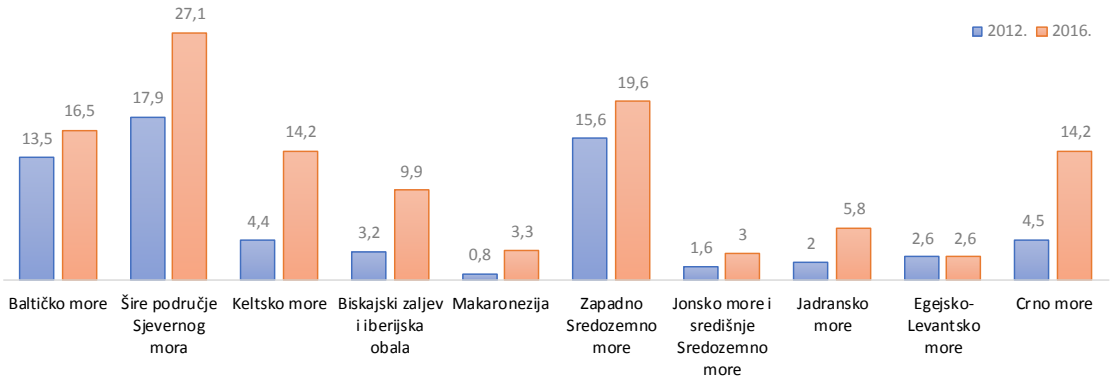
Kao što dokazuju programi mjera na temelju Direktive, direktive o pticama i staništima posebno su važne za postizanje dobrog stanja okoliša s obzirom na morsku bioraznolikost, neautohtone vrste te ribe, rakove i mekušce koji se iskorištavaju u komercijalne svrhe. Svega nekoliko programa mjera povezuje direktive o pticama i staništima s deskriptorima iz Direktive koji se odnose na otpatke u moru i podvodnu buku, čak i kad oni mogu ugrožavati, na primjer, morske ptice, sisavce i gmazove.

Ciljevi svih triju direktiva slični su, iako je područje primjene Direktive šire. Glavni cilj Direktive o staništima, kojim se nastoji postići „povoljno stanje očuvanosti" obuhvaćenih vrsta i staništa, a sličan je i cilj Direktive o pticama u pogledu svih divljih ptica, ne odgovara u potpunosti „dobrom stanju okoliša" u smislu definicije, mjera ili rokova. Međutim, koncepti se međusobno podupiru. Države članice procjenjuju stanje i kretanja u pogledu vrsta i staništa zaštićenih na temelju direktiva o pticama i staništima i o tome

[52] Podaci iz Pistocchi i dr., 2019. (https://doi.org/10.2760/303163).

izvješćuju svakih šest godina. U razdoblju 2007.–2012. postotak vrsta za koje se na temelju Direktive o staništima izvijestilo da su u povoljnom stanju očuvanosti u europskim morskim regijama iznosio je od nule u Crnom moru do 20 % u Baltičkom moru[53]. Na temelju Odluke iz 2017. trebalo bi ponovno upotrijebiti procjene morskih vrsta i staništa iz direktiva o pticama i staništima kad god je to moguće, ali svaka država članica to može učiniti na drugačiji način[54]. Osim toga, Direktivom i Direktivom o staništima određene su zemljopisne regije unutar kojih se od država članica očekuje da surađuju i imaju zajedničke pristupe. Regionalne granice iz obiju direktiva sada su uglavnom usklađene.

Mjere prostorne zaštite o kojima se obavješćuje na temelju Direktive obično se odnose na zaštićena morska područja koja su na temelju direktiva o pticama i staništima uspostavljena u okviru mreže Natura 2000, koja još nije dovršena s obzirom na morski okoliš. Međutim, Direktivom se uvodi novo shvaćanje prostorne zaštite pa bi, osim utvrđivanja posebnih ciljeva očuvanja pojedinih zaštićenih morskih područja, mreže zaštićenih morskih područja trebale biti ekološki usklađene i reprezentativne na razini (pod)regije. Stoga bi mreže zaštićenih područja trebale biti sveobuhvatni alati za uklanjanje svih većih pritisaka, trebale bi biti djelotvorne te bi u njima trebala biti pravedno zastupljena sva morska staništa i značajke ekosustava. Ipak, u okviru svojih programa mjera na temelju Direktive države članice nisu se bavile pitanjima usklađenosti i djelotvornosti na regionalnoj razini.



Slika 2.: Nedavne promjene s obzirom na (2012.–2016.) postotak područja obuhvaćenog zaštićenim morskim područjima u vodama EU-a u različitim morskim podregijama[55].

3.3. Zajednička ribarstvena politika

Jedan je od ciljeva zajedničke ribarstvene politike usklađivanje s Direktivom i njezinim ciljem postizanja dobrog stanja okoliša. Utvrđivanjem stopa iskorištavanja i tehničkih mjera kojima se definiraju održive ribolovne prakse, zajednička ribarstvena politika bavi se ribolovnim pritiscima koji utječu na stokove riba, rakova i mekušaca koji se iskorištavaju u komercijalne svrhe (jedan od deskriptora iz Direktive). Cilj je te politike ujedno osigurati da su negativne posljedice ribolovnih aktivnosti na morski ekosustav

[53] Vrste od europskog interesa: https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/species-of-european-interest-2/assessment.

[54] Komisija je pokrenula studiju kako bi istražila jesu li prijavljeni podaci i ciljevi politike na temelju direktiva o pticama, staništima i pomorskoj strategiji usklađeni s procjenom morskih vrsta i staništa.

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

svedene na najmanju moguću mjeru. To obuhvaća posljedice na brojnost i raznovrsnost morskih organizama, morskih prehrambenih mreža i ekosustava te staništa na morskom dnu (osobito relevantno za druga tri deskriptora iz Direktive). Osim toga, otpaci nastali zbog ribolova, kao što su odbačene ili izgubljene ribarske mreže i druga oprema, mogu dovesti do izmjene staništa. U pogledu mjera na temelju Direktive, većina država članica mjere koje se odnose na morsku bioraznolikost te ribe, rakove i mekušce koji se iskorištavaju u komercijalne svrhe povezuje sa zajedničkom ribarstvenom politikom, ali samo ih nekoliko to čini za mjere koje se odnose na otpatke u moru. Mjere upravljanja koje je Komisija predložila na temelju te politike dovele su do smanjenja stope ribolovne smrtnosti kod nekoliko stokova riba, rakova i mekušaca koji se iskorištavaju u komercijalne svrhe u sjeveroistočnom Atlantskom oceanu i Baltičkom moru, ali taj napredak još nije dovoljan da bi se ispunili relevantni ciljevi zajedničke ribarstvene politike. Situacija je gora u Sredozemnom moru i Crnom moru gdje je prelov i dalje uobičajena praksa.

U Prilogu I. Direktivi utvrđuje se da bi sve ribe, rakovi i mekušci koji se iskorištavaju u komercijalne svrhe trebali biti unutar sigurnih bioloških granica. Za potrebe mjerenja tog stanja Direktiva upotrebljava koncept najvišeg održivog prinosa iz zajedničke ribarstvene politike. Potiče upotrebu procjene stokova i relevantnih višegodišnjih planova te savjetovanje s odgovarajućim znanstvenim tijelima. Iako su informacije o ribljim stokovima više ili manje dostupne jer države članice o njima izvješćuju u okviru zajedničke ribarstvene politike, države članice ne izvješćuju sustavno o drugim kriterijima kao što su smrtnost/ozljeda vrsta povezana sa slučajnim usputnim ulovom ili fizički poremećaji morskog dna zbog ribolovnih aktivnosti. Ti se podaci katkad mogu dobiti na temelju regionalnih informacija; na primjer, na 86 % morskog dna procijenjenog u širem području Sjevernog mora i Keltskog mora vidljivi su fizički poremećaji zbog upotrebe pridnenih povlačnih alata[56]. Praktična provedba ciljeva Direktive i zajedničke ribarstvene politike povećala bi zaštitu komercijalnih ribljih stokova, bioraznolikosti i staništa. Isto tako, utvrđivanje graničnih vrijednosti na temelju Direktive olakšalo bi provedbu ciljanih mjera, uključujući mjera na temelju zajedničke ribarstvene politike.

Zajednička ribarstvena politika promiče i održivu akvakulturu kojom se doprinosi sigurnosti hrane i opskrbi hranom, rastu i zapošljavanju. Preporučuje da se za razvoj održivih aktivnosti akvakulture primjenjuju neobvezujuće strateške smjernice Unije, koje su prvi put donesene 2013. Te su smjernice poslužile kao osnova za višegodišnje nacionalne planove država članica i njihove aktivnosti u okviru Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo u razdoblju 2014.–2020. Smjernice iz 2013. trenutačno se preispituju, što će utjecati na ažuriranja nacionalnih planova za financiranje akvakulture nakon 2020.

3.4. Direktiva o prostornom planiranju morskog područja[57]

Na temelju Direktive o prostornom planiranju morskog područja države članice moraju izraditi prostorne planove morskog područja s ciljem promicanja zajedničkog postojanja i održivosti relevantnih aktivnosti i načina korištenja. U njezinu se normativnom dijelu

[56] Portal OSPAR-a za procjenu; razmjeri fizičke štete nanesene prevladavajućim i posebnim staništima (https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/intermediate-assessment-2017/biodiversity-status/habitats/extent-physical-damagepredominant-and-special-habitats/).

[57] Direktiva 2014/89/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o uspostavi okvira za prostorno planiranje morskog područja (SL L 257, 28.8.2014., str. 135.).

izričito upućuje na Direktivu, pri čemu se navodi da bi u prostornom planiranju morskog područja trebalo primjenjivati pristup utemeljen na ekosustavima, da bi ono trebalo pridonijeti ostvarenju ciljeva dobrog stanja okoliša i da bi u najvećoj mogućoj mjeri trebalo uskladiti rokove s Direktivom. U nekoliko su studija u svrhu prostornog planiranja morskog područja definirani ili u praksi primijenjeni pristup utemeljen na ekosustavima ili interakcije kopna i mora, ali na razini Europe još ne postoji dogovorena metodologija.

Države članice u svojim programima mjera na temelju Direktive s Direktivom o prostornom planiranju morskog područja uglavnom povezuju morsku bioraznolikost (preko zaštićenih područja) i hidrografske promjene (preko aktivnosti obuhvaćenih prostornim planovima morskog područja), dok je tri zemlje[58] potencijalno povezuju s podvodnom bukom. Budući da je rok za prvi krug izvješćivanja o prostornom planiranju morskog područja 2021., tek će se vidjeti u kojoj će mjeri ciljevi Okvirne direktive o pomorskoj strategiji poslužiti kao alat za potporu pristupu utemeljenom na ekosustavima u nacionalnoj provedbi Direktive o prostornom planiranju morskog područja. Budući da proces iz Direktive o prostornom planiranju morskog područja uključuje sve sektore i djelatnosti plavog gospodarstva, trebao bi obuhvaćati provedbu mjera upravljanja koje pridonose postizanju dobrog stanja okoliša.

3.5. Direktiva o strateškoj procjeni okoliša i Direktiva o procjeni utjecaja na okoliš[59]

Cilj je tih dviju direktiva postići visoku razinu zaštite okoliša tako da se utjecaji određenih planova/programa (strateška procjena okoliša) i projekata (procjena utjecaja na okoliš) na okoliš analiziraju u ranoj fazi postupka odlučivanja. U okviru programa mjera na temelju Direktive strateška procjena okoliša i procjena utjecaja na okoliš uglavnom su se povezivale s hidrografskih promjenama, podvodnom bukom, morskom bioraznolikosti, eutrofikacijom i horizontalnim mjerama. Iako se aspekti bioraznolikosti ne procjenjuju uvijek u postupku procjene utjecaja na okoliš, kad je riječ o mjerama povezanima s bioraznolikosti, otprilike polovina država članica upućuje na Direktivu o procjeni utjecaja na okoliš. Suprotno tomu, čini se da mali broj država članica prepoznaje potencijal procjene utjecaja na okoliš za procjenjivanje djelatnosti povezanih s onečišćujućim tvarima.

S obzirom na njihovo široko područje primjene i stratešku prirodu, procjene na temelju Direktive o strateškoj procjeni okoliša i Direktive o procjeni utjecaja na okoliš mogle bi biti relevantne za sve deskriptore iz Direktive, iako se stupanj i razina detaljnosti mogu razlikovati. Na primjer, kad su u pitanju projekti koji će vjerojatno imati velike učinke na okoliš, prije njihova odobravanja mora se obaviti procjena utjecaja na okoliš. Te bi procjene mogle poslužiti za procjenu stanja na temelju Direktive. To može biti jednako relevantno za Direktivu o strateškoj procjeni okoliša, koja se odnosi na planove i programe većih razmjera. I dalje ima prostora da se na temelju tih triju direktiva dobiju bolje povratne informacije o pritiscima za postizanje dobrog stanja okoliša, uključujući aktivnosti na moru i kopnu.

[58] Bugarska, Irska, Poljska.

[59] Direktiva 2001/42/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2001. o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš (SL L 197, 21.7.2001., str. 30.) i Direktiva 2014/52/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o izmjeni Direktive 2011/92/EU o procjeni utjecaja određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL L 124, 25.4.2014., str. 1.).

3.6. Okvirna direktiva o otpadu[60], strategija EU-a za plastiku[61] i Direktiva o plastici za jednokratnu upotrebu[62]

Okvirnom direktivom o otpadu utvrđuju se važni mehanizmi za uklanjanje otpadaka i poboljšanje kvalitete vode u skladu sa zahtjevima iz Direktive. U nedavnoj je reviziji te direktive dodano izravno upućivanje na utjecaje na morski okoliš i njome se, kao i Direktivom, nastoji zaustaviti stvaranje otpadaka u moru, a od država članica zahtijeva se da poduzmu praktične korake kako bi se zaustavilo bacanje otpadaka, što uključuje i otpatke u moru. Stoga su ciljevi i mjere utvrđeni u Okvirnoj direktivi o otpadu izravno relevantni za rješavanje pitanja onečišćujućih tvari u moru. Budući da države članice tek trebaju prenijeti neke zahtjeve iz nje, još se ne može zaključiti koliko će oni biti djelotvorni u praksi. Trenutačno je glavni izazov osigurati potpunu provedbu Direktive i spriječiti odlaganje (često neobrađenog) otpada, što osobito može biti problem u obalnim područjima.

Znanje koje je na temelju Direktive stečeno o otpacima u moru, mikrootpacima i njihovu utjecaju na divlju faunu i floru, iako ograničeno, pridonijelo je razvoju strategije EU-a za plastiku, a stoga i akcijskom planu za kružno gospodarstvo. Konkretan primjer doprinosa Direktive daljnjim mjerama na temelju strategije za plastiku je potpora novoj Direktivi o plastici za jednokratnu upotrebu i ribolovnom alatu. Komisija je praćenjem otpadaka na plažama na temelju Direktive prikupila dovoljno podataka da predstavi procjenu utjecaja i zakonodavni prijedlog. Direktiva će ujedno znatno pridonijeti procjeni djelotvornosti te nove direktive o plastici i praćenju drugih mjera na temelju strategije, kao što su kvantifikacija i kartiranje otpadaka i mikroplastike. Očekuje se da će se ta potpora nastaviti u okviru novog akcijskog plana za kružno gospodarstvo[63].

4. SAŽETAK STANJA MORSKOG OKOLIŠA U EU-U

Početna procjena morskih voda EU-a o kojoj su države članice izvijestile u razdoblju 2012.–2015. na temelju Direktive nije omogućila uspostavu jedinstvene baze znanja na europskoj razini. Glavni razlozi za to su nedosljednost prijavljenih pokazatelja za kriterije, velika raznovrsnost metodoloških pristupa i nedostaci u dostavljenim informacijama. Kako bi poboljšala usklađenost i dosljednost u izvješćima država članica, Komisija je 2017. donijela revidiranu Odluku o utvrđivanju dobrog stanja okoliša (vidjeti bilješku 15.). O ažuriranoj početnoj procjeni trebalo se izvijestiti do listopada 2018. Međutim, do listopada 2019. samo je 14 država članica dostavilo svoja izvješća, od čega ih je 10 dostavilo izvješća u dogovorenom elektroničkom obliku (SWD(2020) 60). Stoga se ovaj sažetak, osim na izvješćima država članica, temelji i na informacijama koje su prikupili Europska agencija za okoliš i Zajednički istraživački centar Europske komisije (iznesene u dokumentu SWD(2020) 61).

---

[60] Direktiva (EU) 2018/851 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive 2008/98/EZ o otpadu (SL L 150, 14.6.2018., str. 109.).

[61] Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Europska strategija za plastiku u kružnom gospodarstvu (COM/2018/028 final).

[62] Direktiva (EU) 2019/904 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o smanjenju utjecaja određenih plastičnih proizvoda na okoliš (SL L 155, 12.6.2019., str. 1.).

[63] Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Novi akcijski plan za kružno gospodarstvo – Za čišću i konkurentniju Europu (COM(2020) 98 final).

4.1. Ugroženi morski ekosustavi

Gubitak bioraznolikosti u europskim morima nije zaustavljen tijekom prvog ciklusa Direktive[64]. Bioraznolikost morskih ekosustava u europskim morima i dalje je osjetljiva te nije osigurano dobro stanje staništa i vrsta. Neke morske populacije i skupine vrsta i dalje su ugrožene, uključujući neke morske ptice (npr. znatno se smanjila brojnost više od 25 % procijenjenih morskih vrsta ptica u sjeveroistočnom Atlantiku), prečnouste[65] (npr. smanjuje se broj otprilike 40 % sredozemnih vrsta, a o mnogima ne postoji dovoljno podataka) ili neke kitove[66] (npr. populacija obalnog dupina u središnjem dijelu Baltičkog mora broji nekoliko stotina jedinki). U Sredozemnom i Crnom moru pretjerano se izlovljava najmanje 87 % vrsta riba, rakova i mekušaca koji se iskorištavaju u komercijalne svrhe[67]. Stanje populacije kitova općenito je nepoznato ili loše. Glavonošci i gmazovi premalo se prate (npr. u izvješćima o morskim kornjačama na temelju Direktive o staništima utvrđeno je da je 33 % kornjača u nepovoljnom stanju očuvanosti, dok je stanje 67 % kornjača bilo nepoznato).

S druge strane, postojeće mjere upravljanja i zajednički regionalni programi u proteklih nekoliko desetljeća uspjeli su smanjiti odabrane pritiske i pridonijeti povećanju populacije nekih vrsta (npr. neke populacije sivog tuljana u Europi, ribe koje se iskorištavaju u komercijalne svrhe u sjeveroistočnom Atlantskom oceanu). Trenutačno je 41 % procijenjenih stokova riba, rakova i mekušaca u sjeveroistočnom Atlantskom oceanu i Baltičkom moru unutar sigurnih bioloških granica, a taj je postotak znatno veći ako se uzme u obzir samo jedan od dvaju kriterija (ribolovna smrtnost ili sposobnost razmnožavanja). Drugi primjeri stabilizacije ili oporavka uključuju orlove štekavce na Baltičkom moru i sredozemne medvjedice u dijelovima Sredozemnog mora.

Staništa na morskom dnu u europskim morima pod velikim su pritiskom zbog kumulativnih utjecaja pridnenog ribolova, obalnog razvoja i drugih djelatnosti. Preliminarni rezultati studije prikazane u dokumentu SWD(2020) 61 pokazuju da se za približno 43 % grebenskog/padinskog područja Europe i 79 % priobalnog morskog dna smatra da su fizički poremećeni, što je uglavnom posljedica upotrebe pridnenih povlačnih mreža. Četvrtina obalnih područja EU-a vjerojatno je izgubila svoja staništa na morskom dnu. Glavne aktivnosti o kojima se izvijestilo na temelju Direktive, a koje uzrokuju fizički gubitak bentoskih[68] staništa bile su pridobivanje zemljišta i obrana od poplava, izgradnja luka, odlaganje krutog otpada, proizvodnja energije iz obnovljivih izvora i utjecaji neodrživih praksi akvakulture. Oštećena bentoska staništa vjerojatno će utjecati na vrste koje izravno ili neizravno ovise o njima, uključujući brojne vrste koje se iskorištavaju u komercijalne svrhe.

[64] O smanjenju morske bioraznolikosti u morima Europe svjedoče dokumenti *The European environment - state and outlook 2020* (Europsko izvješće o okolišu – stanje i izgledi 2020.; https://www.eea.europa.eu/soer-2020/intro) i *The IPBES regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for Europe and Central Asia* (Regionalno izvješće IPBES-a o procjeni bioraznolikosti i usluga ekosustava za Europu i središnju Aziju) (https://ipbes.net/assessment-reports/eca), a dodatna upućivanja i pojedinosti navedeni su u dokumentu SWD(2020) 61.

[65] Prečnouste obuhvaćaju morske pse, voline i raže.

[66] Kitovi uključuju kitove, dupine i pliskavice.

[67] Taj se podatak temelji na analizi 47 stokova koji mogu predstavljati polovinu ukupnih stokova na tom području koji se iskorištavaju u komercijalne svrhe.

[68] Staništa na morskom dnu.

Iako se opće stanje morskih prehrambenih mreža u europskim morima još ne može u potpunosti procijeniti, postoje brojni primjeri trofičkih skupina[69] koje se tijekom vremena pogoršavaju. To se osobito odnosi na smanjenje brojnosti nekoliko glavnih grabežljivaca kao što su ptice, morski psi i morski sisavci. Postoje primjeri morskih zajednica čija brojnost nije dovoljna za očuvanje njihove pune sposobnosti razmnožavanja, što je primijećeno kod mnogih stokova riba, rakova i mekušaca u Sredozemnom i Crnom moru koji se iskorištavaju u komercijalne svrhe. Postoje i naznake promjena u strukturi veličine i distribuciji zajednica (što upućuje na trofičku razinu) kao što su, na primjer, fitoplankton u Baltičkom moru i vrste zooplanktona (veslonošci) u dijelovima sjeveroistočnog Atlantskog oceana.

U pogledu dostupnosti podataka, podaci koji su potrebni za procjenu stanja nisu prikladni za većinu procijenjenih vrsta. Informacije se dobivaju iz nekoliko izvora koji ne pružaju uvijek usklađenu sliku na razini EU-a. Za mnoge skupine vrsta nema dovoljno uzoraka te se i dalje ne može u potpunosti kvantificirati utjecaj različitih ljudskih djelatnosti na morske populacije ili prehrambenu mrežu kao cjelinu. Hitno treba poboljšati prikupljanje podataka te ih, ako je moguće, dopuniti izradom modela. Šire i redovitije procjene ribljih stokova trebalo bi osobito provoditi u Sredozemnom moru, Crnom moru i Makaroneziji.

4.2. Glavni pritisci koji utječu na morske ekosustave

4.2.1. Neautohtone vrste

U europskim morima postoji više od 1 200 morskih neautohtonih vrsta te se njihov kumulativni broj i dalje povećava, iako se čini da se stopa unošenja tijekom prošlog desetljeća smanjila. Većina tih vrsta javlja se u Sredozemnom moru. Približno 7 % morskih neautohtonih vrsta potencijalno je invazivno te je potrebno dodatno ispitati njihov utjecaj na autohtone zajednice, ekosustave i njihove usluge. Čini se da su glavni načini unošenja takvih vrsta u europska mora pomorski promet (49 %) te morski i unutarnji plovni putovi kao što je Sueski kanal (33 %). Potrebno je uvesti mjere kojima će se bolje obuhvatiti ti glavni putovi, a nova unošenja svesti na najmanju moguću mjeru imajući u vidu regionalne posebnosti. Teško je procijeniti udio autohtonih morskih vrsta i staništa na koje su neautohtone vrste štetno utjecale. Međutim, snažniji utjecaj mogao bi se izbjeći povećanjem otpornosti morskih ekosustava, odnosno tako da se na najmanju moguću mjeru svedu uvjeti koji potiču neautohtone vrste na invazivnost (npr. smanjenje broja autohtonih vrsta i stvaranje „ciljanih praznina” u prehrambenoj mreži ili učinci klimatskih promjena).

4.2.2. Ribarstvo

Od ranih 2000-ih bolje upravljanje stokovima riba, rakova i mekušaca pridonijelo je smanjenju ribolovnog pritiska u sjeveroistočnom Atlantskom oceanu i Baltičkom moru te postoje naznake oporavka sposobnosti razmnožavanja nekoliko stokova riba, rakova i mekušaca. Trenutačno se 41 % procijenjenih stokova riba, rakova i mekušaca u te dvije regije nalazi unutar sigurnih bioloških granica[70], što znači da se broj stokova unutar sigurnih bioloških granica gotovo udvostručio s 15 u 2003. na 29 u 2017. Ribolovna smrtnost u tim je regijama u prosjeku blizu razina koje ostvaruju najviši održivi prinos,

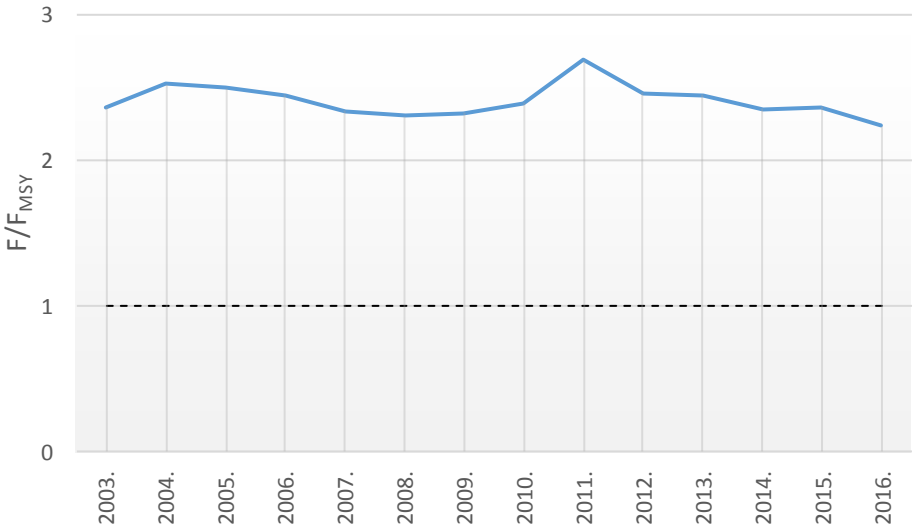
[69] Trofička skupina znači skupina vrsta koje na sličan način iskorištavaju istu vrstu resursa.

[70] Na temelju procjene približno jedne trećine ukupnih stokova riba/rakova i mekušaca u tim područjima koji se iskorištavaju u komercijalne svrhe.

ali potrebna su dodatna poboljšanja kako bi svi stokovi postigli razine ribolovne smrtnosti najvišeg održivog prinosa, u skladu s ciljevima zajedničke ribarstvene politike.

Suprotno tomu, situacija u Sredozemnom i Crnom moru i dalje je kritična jer se tamo 87 % procijenjenih stokova pretjerano izlovljava te postoji znatan nedostatak znanja o ribolovnom pritisku i sposobnosti razmnožavanja. Došlo je do određenog napretka, osobito zbog donošenja prvog višegodišnjeg plana za zapadno Sredozemno more koji bi mogao rezultirati smanjenjem ribolovnog napora do 40 %.

Hitno su potrebne daljnje mjere, a uspjeh će ovisiti o dostupnosti i kvaliteti informacija o morima, obvezi provedbe znanstvenih savjeta i odgovarajućem uvođenju mjera upravljanja. Mnogi su stokovi i dalje u prelovu i/ili izvan sigurnih bioloških granica. Jasno je da će svi dionici trebati pojačati napore kako bi se osiguralo održivo upravljanje stokovima.



Slika 3.: Kretanje medijana ribolovnog pritiska na 47 procijenjenih stokova u Sredozemnom i Crnom moru. Isprekidana crta predstavlja prag održivosti ili najviši održivi prinos (MSY). Ribolovna smrtnost u regijama Sredozemnog i Crnog mora ostala je iznimno visoka i gotovo nepromijenjena od 2003., što upućuje na to da je većina stokova ozbiljno prelovljena[71].

Možda će biti potrebno razmotriti dodatne mjere kako bi se ostvario cilj bolje zaštite i očuvanja staništa na morskom dnu te smanjenja usputnog ulova tijekom ribolovnih aktivnosti. Na primjer, usputni ulov trebao bi biti glavni pritisak za sve ugrožene vrste morskih pasa, raža i volina u europskim morima, u kojima je ugroženo 32–53 % svih vrsta[72].

4.2.3. Eutrofikacija izazvana ljudskim djelovanjem

Kad je riječ o europskim priobalnim vodama, njih 46 % nije u dobrom ekološkom stanju[73]. Međutim, opseg pogođenih područja u nekim se zemljama smanjuje. Baltičko more morska je regija s najvećim udjelom priobalnih voda u kojima su uvjeti u pogledu hranjivih tvari problem (58 %), dok je Crno more regija s najvećim udjelom priobalnih

[71] Podaci iz dokumenta STECF-a, 2019. (http://dx.doi.org/10.2760/22641).

[72] Nieto i dr., 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

voda u kojima su problem uvjeti u pogledu fitoplanktona (85 %). Eutrofikacija se javlja i u južnom Sjevernom moru, duž sjeverozapadne obale Francuske i blizu riječnih otjecanja unutar Sredozemnog mora.

U Baltičkom i Crnom moru primijećena su područja osiromašena kisikom zbog utjecaja eutrofikacije, prirodnih uvjeta i klimatskih promjena. To bitno utječe na bentoska staništa i prehrambene mreže. Unos hranjivih tvari iz točkastih izvora u EU-u znatno se smanjio, iako je unos iz raspršenih izvora, npr. gubici iz poljoprivrednih djelatnosti, i dalje previsok. Isto tako postoji dugi vremenski odmak između stvarnog smanjenja unosa hranjivih tvari i smanjenja učinaka eutrofikacije.

Iako je eutrofikacija relativno dobro proučen proces, usklađivanje metoda praćenja (među zemljama, između obalnih područja i područja otvorenog mora te između pristupa iz Direktive i pristupa iz Okvirne direktive o vodama) i dalje je problem u mnogim regijama.

4.2.4. Trajno mijenjanje hidrografskih uvjeta

Približno 28 % europske obale pod utjecajem je stalnih hidrografskih promjena, uključujući kretanja morske vode, promjene slanosti i temperature mora, koje su posljedica ljudskih djelatnosti kao što su jaružanje, infrastrukturni razvoj, vađenje pijeska i desalinizacija. Međutim, informacije na temelju Direktive o kretanjima i stanju okoliša s obzirom na hidrografske uvjete previše su oskudne i raspršene da bi omogućile održivu procjenu većeg razmjera. Kriteriji i metode koji se upotrebljavaju nisu usklađeni. Izravne i neizravne promjene hidrografskih varijabli koje uzrokuje ljudsko djelovanje, kao ni njihov utjecaj na staništa na morskom dnu i u stupcu vode, nisu uvijek pravilno shvaćene niti se o njima uvijek izvješćuje na temelju Direktive. Budući da se velik dio ljudskih djelatnosti koje izravno uzrokuju hidrografske pritiske odvija u priobalnim vodama, to je pitanje usko povezano s Okvirnom direktivom o vodama.

4.2.5. Onečišćujuće tvari

Cilj nulte stope onečišćenja, koji će se prvenstveno postići sprečavanjem ispuštanja štetnih tvari na izvoru, prioritet je EU-a. Provedba mjera na temelju različitih pravnih instrumenata EU-a i globalnih pravnih instrumenata radi borbe protiv kemijskog onečišćenja dovela je do smanjenja koncentracija i utjecaja nekih opasnih tvari na morski okoliš, kao što su poliklorirani bifenili (PCB), određeni organoklorni pesticidi i antivegetativni spojevi na bazi kositra, te do smanjenja pojave izljeva nafte[74]. Međutim, te su tvari vrlo postojane te su stoga i dalje prisutne u morskom okolišu.

Općenito, Baltičko more ima relativno visoku koncentraciju žive, bromiranih usporivača gorenja i radioaktivnog izotopa Cs-137. U nekim područjima sjeveroistočnog Atlantskog oceana i dalje su prisutni neki teški metali (kao što su živa, kadmij i olovo), kongeneri PCB-a i policiklički aromatski ugljikovodici. U Sredozemnom moru postoje određena kritična mjesta na obali na kojima je biota kontaminirana olovom, a sedimenti živom. Čini se da problemi onečišćenja u Crnom moru potječu od organskih onečišćujućih tvari, kao što su pesticidi, PCB-i i policiklički aromatski ugljikovodici te neki teški metali.

[74] I dalje se radi na tom pitanju. Na primjer, države članice EU-a i Komisija nedavno su predložile izmjenu Konvencije Međunarodne pomorske organizacije (IMO) o nadzoru štetnih sustava protiv obrastanja brodova radi uključivanja kontrola biocida cibutrina, koji je iznimno otrovan za alge, morsku travu i koralje.

Važno je naglasiti da su trenutačne procjene usmjerene na ograničeni broj onečišćujućih tvari i da se mnoge tvari koje su opasne za okoliš ne prate i ne procjenjuju redovito.

Kad je riječ o onečišćujućim tvarima u plodovima mora, koncentracije teških metala, policikličkih aromatskih ugljikovodika, PCB-a i dioksina trebale bi biti ispod najviših razina utvrđenih u zakonodavstvu EU-a o hrani[75]. Međutim, određene ribe i proizvodi ribarstva iz Baltičkog mora redovito premašuju najviše granice dioksina i PCB-a sličnih dioksinima, što je dovelo do zabrane prodaje lososa na tom području. Za sve vode EU-a dostupno je malo informacija o nereguliranim onečišćujućim tvarima ili tvarima koje se mogu akumulirati u ribi i plodovima mora koji se upotrebljavaju za ljudsku potrošnju. Ipak, nedavni podaci pokazuju da se kemijski ostaci plastike[76] akumuliraju u većini morskih vrsta, uključujući ribe, rakove i mekušce.

Praćenje onečišćenja mora može se poboljšati i. djelotvornijim rudarenjem podataka i putem mreža za zajedničko praćenje (osobito u Sredozemnom i Crnom moru) te ii. primjenom usklađenih metodoloških pristupa na razini regije.

4.2.6. Otpaci u moru

Otpacima u moru, koji su izravno povezani s pojavom smeća u kopnenom i riječnom okolišu, posvećuje se puno pažnje te je zbog toga i na temelju procjena provedenih u okviru Direktive i regionalnih konvencija o moru došlo do brze pripreme zakonodavnih mjera na razini EU-a za suzbijanje plastike za jednokratnu upotrebu i otpadaka povezanih s ribarstvom, te do preispitivanja Direktive o lučkim uređajima za prihvat isporuke brodskog otpada[77]. Potvrđena je prisutnost otpadaka u svim dijelovima morskog okoliša (obala, stupac vode i morsko dno). Plastični predmeti najbrojnija su sastavnica otpadaka u moru. Na primjer, plastika za jednokratnu upotrebu čini 50 % cjelokupnog europskog smeća na plažama prema broju komada, dok ribolovni alat koji sadržava plastiku čini dodatnih 27 %. Gutanje plastike kod morskih vrsta raširenо je i u europskim morima. Na primjer, 93 % procijenjenih ptica roda Fulmarus u sjeveroistočnom Atlantskom oceanu progutalo je neku plastiku, a 85 % procijenjenih kornjača u Sredozemnom moru progutalo je otpatke.

Iako ne postoji redovito regionalno praćenje, sve znanstvene studije upućuju na postojanje znatnih količina mikrootpadaka u morskoj vodi. Na temelju novog akcijskog plana za kružno gospodarstvo planiraju se posebne mjere na razini EU-a za smanjenje namjerno dodane mikroplastike u proizvodima, mikrootpadaka koji nastaju razgradnjom makrootpadaka te curenja mikroplastike iz proizvoda (kao što su gume i tekstil) tijekom njihove upotrebe i iz plastičnih peleta prije proizvodnje.

Države članice provode regionalne akcijske planove i velik broj nacionalnih mjera za suzbijanje otpadaka u moru. Međutim, još se radi na procjeni količine otpadaka i razumijevanju načina unošenja te nema dovoljno mjera usmjerenih na rješavanje pitanja glavnih izvora. U Europi nema dovoljno podataka o otpacima na morskom dnu, u

[75] Uredba Komisije (EZ) br. 1881/2006 od 19. prosinca 2006. o utvrđivanju najvećih dopuštenih količina određenih kontaminanata u hrani (SL L 364, 20.12.2006., str. 5.).

[76] Kemijske onečišćujuće tvari, posebno plastični aditivi, mogu predstavljati ekotoksikološki rizik, imati učinke na morske organizme ili se na njih prenositi (npr. Hermabessiere i dr., 2017., http://dx.doi.org/10.1016/j.chemosphere.2017.05.096).

[77] Direktiva (EU) 2019/883 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o lučkim uređajima za prihvat isporuke brodskog otpada, izmjeni Direktive 2010/65/EU i stavljanju izvan snage Direktive 2000/59/EZ.

površinskom sloju i u stupcu vode, o mikrootpacima i učincima na morske vrste (posebno zaplitanju). Direktivom se rješava pitanje hitne potrebe za koordinacijom metodologija praćenja na nacionalnoj i regionalnoj razini te razini EU-a.

4.2.7. Podvodna buka

Napori na razini EU-a usmjereni su na utvrđivanje prostorne raspodjele i izvora podvodne buke, što je prvi korak za izvođenje zaključka o mogućoj izloženosti morskih ekosustava tom pritisku. Iako su dostupne određene karte podvodne buke, procjene stanja vrlo su oskudne[78]. Istraživanja pokazuju da izloženost podvodnoj buci može dovesti do nekoliko vrsta štetnih posljedica na morske životinje, od promjena u ponašanju do njihove smrti.

Pomorski promet smatra se glavnim izvorom stalne podvodne buke. Intenzitet pomorskog prometa najjači je duž glavnih prometnih koridora i blizu luka. Sredozemno more ima najveće područje vrlo gustog prometa (27 % morskog područja), a iza njega slijedi Baltičko more (19 % morskog područja). Impulsna podvodna buka, koju obično uzrokuju aktivnosti kao što su istraživanja mora, odobalne platforme za vađenje energenata ili građevinski radovi na moru, prostorno je ograničena (vjerojatno se javlja u 8 % morskog područja EU-a), ali i dalje je vjerojatno prisutna na velikim područjima Baltičkog mora, središnjeg Sredozemnog mora i Levantskog mora, Sjevernog mora, Keltskog mora, Balearskog mora i Jadranskog mora. Uspostavljena su dva registra izvora impulsne buke za sjeverne odnosno južne zemlje EU-a. Međutim, postoje veliki nedostaci u praćenju i znanju.

S obzirom na očekivano povećanje većine ljudskih djelatnosti koje uzrokuju stalnu i impulsnu podvodnu buku, vjerojatno će se povećati i pritisak podvodne buke. Kako bi se njezin utjecaj sveo na najmanju moguću mjeru, ograničavanje ili smanjenje emisija podvodne buke trebalo bi razmotriti u ranoj fazi planiranja uvođenja određene tehnologije ili pokretanja industrijske aktivnosti (npr. koridori pomorskog prometa, vjetroelektrane). Neki stručnjaci preporučuju izradu prostornih i vremenskih rasporeda.

Trebalo bi razmotriti i druge oblike energije kao što je svjetlo ili toplina. Neke su države članice to doista uključile u svoje strategije, ali potrebno je uložiti više truda kako bi pristup takvim pritiscima imao strateški karakter.

5. GLAVNI IZAZOVI I PRIJEDLOZI ZA POBOLJŠANJE PROVEDBE DIREKTIVE[79]

5.1. Usklađenije i ambicioznije utvrđivanje „dobrog stanja okoliša”

Dobro stanje okoliša opći je cilj Direktive. Direktivom se od država članica zahtijeva da ga definiraju na razini regije ili podregije, dok se u Odluci iz 2017. za to pružaju specifikacije po kriterijima. Samo je 8 % prvih definicija dobrog stanja okoliša koje su dostavile države članice ocijenjeno prikladnima (SWD(2020) 61). Definicije su obično kvalitativne i ne utvrđuju jasne ciljeve te su stoga u većini njih nedostajale kvantitativne pojedinosti koje bi omogućile jasno mjerenje napretka. Općenito je nedostajala i

[78] Jedan je primjer dokument HELCOM-a, 2019. (http://www.helcom.fi/Lists/Publications/BSEP167.pdf).

[79] Kako je predviđeno člankom 20. stavkom 3. točkom (c) Direktive.

usklađenost unutar iste morske regije ili podregije. Utvrđivanje dobrog stanja okoliša mora biti mjerljivije, regionalno usklađenije i ambicioznije[80].

Revidirana Odluka o dobrom stanju okoliša, ako se u potpunosti provede, odvažan je i važan korak u utvrđivanju dobrog stanja okoliša primjenom zajedničkog pristupa (npr. utvrđivanje popisa vrsta, ljestvica procjene i graničnih vrijednosti). Neke su države članice pokazale da ulažu povećane napore i da su ambicioznije. Međutim, projekti koji su financirani s ciljem pružanja potpore provedbi Direktive i neke rasprave na razini regionalnih konvencija o moru pokazuju da, uz svega par iznimaka, i dalje ne postoji zajedničko regionalno razumijevanje definicije dobrog stanja okoliša[81]. Iako Komisija još nije završila službenu procjenu novih dostavljenih informacija, početna analiza pokazuje da još postoje znatne razlike u utvrđivanju dobrog stanja okoliša o kojem se izvijestilo 2018.; međutim, neke su regionalne konvencije o moru postigle dobar napredak u definiranju zajedničkih pokazatelja primjenom nekih regionalno dogovorenih graničnih vrijednosti. Iako se zajedničkom provedbenom strategijom zahtijeva dosljednost u provedbi Direktive, države članice imaju slobodu utvrditi dugoročne i kratkoročne ciljeve koji su primjereni za njihov kontekst i regiju. Odlukom iz 2017. zahtijeva se od država članica da utvrde određene granične vrijednosti na razini Unije, a ne na razini regionalnih struktura. Rad na tome započeo je u prvom ciklusu provedbe. Međutim, dosadašnji su pokušaji utvrđivanja graničnih vrijednosti pokazali da je koncept nejasan: dok definicija dobrog stanja okoliša mora biti ambiciozna jer bi trebala odražavati zajedničku definiciju onoga što se želi postići za naša mora, utvrđivanje roka (2020. u postojećoj Direktivi) sprečava države članice da prihvate ambicioznu definiciju dobrog stanja okoliša.

5.2. Osiguravanje djelotvornosti mjera

Države članice uložile su velike napore u razvoj prvih programa mjera na temelju Direktive integriranjem različitih nacionalnih i međunarodnih politika te politika EU-a, kao i uvođenjem novih troškovno učinkovitih mjera. Prijavile su ukupno 4 653 mjere. Izravne tehničke ili regulatorne mjere (koje će vjerojatno imati neposredniji učinak na pritiske) činile su ukupno 79 % prijavljenih mjera, dok su ostale mjere bile neizravnije mjere potpore. Unatoč tomu, nisu svi pritisci na morski okoliš na odgovarajući način obuhvaćeni donesenim mjerama s obzirom na to da se čini da je samo 53 % procijenjenih programa (po deskriptoru i po državi članici) prikladno za rješavanje pitanja postojećih pritisaka (tablica 12. i slika 8. u dokumentu SWD(2020) 61).

Državama članicama ujedno je bilo teško procijeniti kakav će biti učinak različitih provedenih mjera na morski okoliš. Razlog za to djelomično je činjenica da je teško predvidjeti vremenski raspored i sve praktične posljedice bilo koje pojedinačne mjere, a još manje kumulativne koristi cijelog niza mjera. Unatoč tomu, kad između pritisaka i mjera postoji jasna uzročno-posljedična veza, moguće je utvrditi konkretne učinke relevantnih politika EU-a (kao što su Direktiva o pročišćavanju komunalnih otpadnih

[80] U skladu s time, Odbor regija pozvao je na temeljitu promjenu političkog pristupa primijetivši nedostatak ambicioznosti i usklađenosti ciljeva koje su odredile države članice, zbog čega je vrlo teško znati koliko još truda treba uložiti da bi se cilj ostvario (112. plenarna sjednica Odbora regija održana od 3. do 4. lipnja 2015., Mišljenje „Bolja zaštita morskog okoliša”, koje je doneseno jednoglasno).

[81] Uzimajući u obzir okvirnu prirodu Direktive i s obzirom na to da će se o podacima na temelju kojih će se evaluirati je li dobro stanje okoliša postignuto u predviđenom roku do 2020. izvijestiti tek u okviru sljedećeg ažuriranja procjena (do 2024.), Komisija dosad nije pokrenula nikakve postupke zbog povrede u pogledu ostvarenja cilja ili nedostatka suradnje za utvrđivanje regionalnih ili podregionalnih definicija dobrog stanja okoliša.

voda, direktive o staništima i pticama, Direktiva o industrijskim emisijama), koje su isto navedene kao mjere u kontekstu Direktive.

Prema izvješćima o napretku provedbe mjera povezanih s Direktivom koje je do sada dostavilo 17 država članica[82], provedeno je 16 % novih mjera, dok je za 56 % navedeno da dobro napreduju. Čini se da do kašnjenja uglavnom dolazi zbog financiranja, tehničkih ili nacionalnih administrativnih pitanja.

Neka otvorena pitanja za drugi ciklus provedbe uključuju: i. pružanje primjerenog odgovora na ključne pritiske u svakoj (pod)regiji koji sprečavaju države članice da postignu dobro stanje okoliša, ii. postizanje suglasnosti o razini pojedinosti/objedinjavanja mjera koje se prijavljuju i usmjerenost na njihove očekivane učinke radi smanjivanja pritisaka i njihovih utjecaja, iii. bolja evaluacija učinkovitosti i djelotvornosti mjera u ispunjavanju okolišnih ciljeva i postizanju dobrog stanja okoliša[83], osobito primjenom integrirane izrade modela ili povezivanja s programima praćenja i iv. bolja međusobna i unutarnja usklađenost mjera EU-a te regionalnih i nacionalnih mjera, po mogućnosti u suradnji s državama članicama kako bi se s manje postiglo više.

Ključni pritisci koje su države članice iznijele u zajedničkoj provedbenoj strategiji iz (pod)regionalne perspektive:

- Baltičko more: eutrofikacija, oštećenja na morskom dnu, slučajni usputni ulov
- Sjeverno more: otpaci, ribarstvo (uključujući oštećenja na morskom dnu), eutrofikacija, kumulativni utjecaji na izrazito pokretne vrste
  - ↳ Biskajski zaljev i iberijska obala, Makaronezija i Keltsko more: otpaci, neautohtone vrste, (lokalno) ribarstvo
- Sredozemno more: prelov, neautohtone vrste, otpaci, kumulativni utjecaji na izrazito pokretne vrste
  - ↳ ostali lokalno relevantni pritisci, kao što su eutrofikacija u Jadranskom moru i impulsna buka u zapadnom Sredozemnom moru
- Crno more: onečišćujuće tvari, podvodna buka, oštećenja na morskom dnu, prelov
- klimatske promjene predstavljaju problem u svim regijama.

5.2.1. Važnost mjera prostorne zaštite

Od otprilike 4 700 mjera koje su države članice prijavile na temelju Direktive, 246 mjera bile su mjere prostorne zaštite. Zahvaljujući njima u Europi se od 2012. udvostručio prostor proglašen zaštićenim morskim područjem, kojim je sad obuhvaćeno više od 10 %

[82] Do kraja listopada 2019. izvješća na temelju članka 18. Direktive još nisu dostavili Bugarska, Cipar, Grčka, Italija, Malta i Portugal.

[83] Neki su zastupnici u Europskom parlamentu izrazili žaljenje zbog toga što Europska komisija bolje ne kontrolira kako se odvija praćenje (sastanak Odbora za okoliš, javno zdravlje i sigurnost hrane Europskog parlamenta održan 24. travnja 2017., 5. točka dnevnog reda). Od 2014. poduzete su daljnje radnje na temelju preporuka i uloženi su dodatni napori s ciljem jačanja regionalne suradnje.

europskih voda, a ispunile su se i globalne obveze. Unatoč tomu, te su mjere neravnomjerno raspoređene po regijama i dubinskim zonama (vidjeti dokument SWD(2020) 61). U Direktivi se poziva na usklađenu i reprezentativnu mrežu zaštićenih područja kako bi se zaustavio gubitak bioraznolikosti i povećala otpornost morskog okoliša, osobito u kontekstu klimatskih promjena. Djelotvorno zaštićena morska područja (odnosno lokacije koje su djelotvorno zaštićene te se njima djelotvorno upravlja) omogućuju da se izbjegnu gubitak i propadanje vrsta i staništa, stvaraju učinak prelijevanja koji povećava biomasu vrsta koje se iskorištavaju u komercijalne svrhe, sekvestriraju organski i anorganski ugljik i tako pridonose ublažavanju klimatskih promjena, povećavaju zaštitu obala koja je važan alat prilagodbe, povećavaju otpornost ekosustava u odnosu na invazivne vrste ili globalno zatopljenje, odvajaju ili razrjeđuju onečišćujuće tvari kao što je višak hranjivih tvari, potiču održive turističke i rekreacijske aktivnosti te postaju neprocjenjiva utočišta za istraživanja i tehničke inovacije.

Međutim, mnogim se europskim zaštićenim morskim područjima i dalje pravilno ne upravlja te se zbog nedostatka odgovarajućih instrumenata i protoka podataka ne može procijeniti njihova usklađenost i djelotvornost. U kontekstu EU-a[84] glavni izazovi u pogledu pretvorbe mreža zaštićenih morskih područja u djelotvorne alate za očuvanje uglavnom odnose se na: i. uspostavu mreža zaštićenih lokacija koje su ekološki važne na (pod)regionalnoj razini, što u nekim regijama uključuje širu obuhvaćenost i proširenje minimalne veličine zaštićenih lokacija; ii. povećanje udjela strogo zaštićenih zona ili zona potpune zabrane i unapređenje aktivnosti provedbe i kontrole kako bi se spriječilo postojanje „parkova na papiru”; iii. provedbu učinkovitih planova upravljanja uz prilagođene mjere i odgovarajuće resurse u svakom zaštićenom području. Nova strategija za bioraznolikost do 2030.[85] sa svojim je prijedlozima za zaštitu i obnovu morskih ekosustava velik napredak u tom smjeru.

5.3. Racionalizacija provedbe

5.3.1. Složenost

Direktivom se utvrđuju ambiciozni ciljevi i sveobuhvatan pristup, zbog čega su potrebni opširno znanje, procjene i izvješćivanje, a države članice i službe Komisije rade na ispunjavanju tih potreba. Prvi ciklus provedbe bio je posebno zahtjevan za sve dionike uključene u zajedničku provedbenu strategiju jer je po prvi put svaka faza obuhvaćala raspravu, definiranje, izvješćivanje i evaluaciju. Većina članova zajedničke provedbene strategije navodi da su glavni izazovi pravilna provedba Direktive, nedostatak resursa (uglavnom ljudskih resursa i vremena), spor oporavak morskih ekosustava i nedostatak političke volje. Opetovana kašnjenja u izvješćivanju država članica i povezani postupci zbog povrede[86] Direktive pokazuju koliko je državama članicama bilo teško ispuniti te zahtjeve. Iako se očekuje da će se taj postupak poboljšati u sljedećim ciklusima s

[84] Određivanje zaštićenih morskih područja u EU-u i upravljanje njima propisani su direktivama o pticama i staništima i Direktivom, a podupiru ih ciljevi strategije EU-a za bioraznolikost. Druge politike, kao što su Direktiva o prostornom planiranju morskog područja i zajednička ribarstvena politika, pridonose njihovu usklađenom upravljanju.

[85] Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Strategija EU-a za bioraznolikost do 2030. Vraćanje prirode u naše živote (COM/2020/380 final).

[86] Od 2012. protiv država članica pokrenuta su ukupno 52 pilot-predmeta i postupka zbog povrede povezani s kašnjenjem u izvješćivanju.

obzirom na to da bi izvješćivanje sada trebalo biti puno lakše i jasnije, i dalje postoje konkretni problemi koje bi trebalo riješiti radi racionalizacije postupak provedbe.

Prvi je ciklus pokazao da resursi namijenjeni provedbi Direktive nisu dovoljni da se on na odgovarajući način provede, iako tu provedbu uvelike podupiru druge politike. Među prijedlozima za povećanje tih resursa su uključivanje određenih grana industrije u praćenje njihova utjecaja, povezivanje prostornog planiranja morskog područja radi uspostave odgovarajuće ravnoteže između plavog gospodarstva i održivosti, bolje iskorištavanje sustava za promatranje koji se koordiniraju u okviru istraživačkih programa (npr. Obzor 2020.) i proizvoda razvijenih na razini EU-a (npr. Copernicus) te poticanje država članica da u potpunosti iskoriste Europski fond za pomorstvo i ribarstvo[87] za financiranje razvoja i provedbe nacionalnih pomorskih strategija.

Direktiva je nedvojbeno složeni okvir koji će se uskoro preispitati (počevši ove godine) u okviru evaluacije zakonodavstva. U prvom se ciklusu provedbe od svih uključenih dionika zahtijevalo da razumiju poveznice između različitih elemenata strategija. To nije uvijek bilo jasno. Na primjer, države članice često nisu razlikovale ciljeve od utvrđivanja dobrog stanja okoliša. Svoje ciljeve nisu povezale s mjerama kako bi dobile mjerljive podatke o svojem napretku prema postizanju dobrog stanja okoliša. Programi praćenja isto tako nisu uvijek bili povezani s ciljevima, a s obzirom na to da su uspostavljeni prije mjera, njihova veza nije bila optimalna. Napredak u određivanju graničnih vrijednosti za utvrđivanje dobrog stanja okoliša dosad je bio spor te se čini da države članice oklijevaju u utvrđivanju ambicioznih razina jer bi ih to spriječilo da postignu dobro stanje okoliša unutar roka utvrđenog Direktivom. Komisija u dokumentu SWD(2020) 62 razmatra ta međusektorska pitanja.

5.3.2. Vremenski okvir

Direktivom nisu jasno određeni rokovi za izvješćivanje, odnosno navode se fiksni rokovi za dostavljanje različitih dijelova nacionalnih pomorskih strategija[88], ali varijabilni rokovi za savjetovanje, objavu ili procjenu napretka u provedbi[89]. To se riješilo tako da se u okviru zajedničke provedbene strategije s državama članicama postigao dogovor o primjeni fiksnih rokova. Isto tako, rok za postizanje dobrog stanja okoliša do 2020. na temelju članka 1. nije jasno usklađen s ciklusima izvješćivanja jer će se o procjeni napretka u postizanju tog cilja, na temelju podataka o praćenju do i nakon 2020., izvijestiti tek 2024. Slično tomu, datum objave tog izvješća o provedbi koji je utvrđen u Direktivi nije dopustio potpuno upoznavanje s informacijama dostavljenima 2018. o procjeni morskog okoliša, definicijama dobrog stanja okoliša i okolišnim ciljevima, ili o napretku u provedbi programa mjera. Isto tako treba uzeti u obzir moguća kašnjenja s obzirom na to da provedba konkretnih mjera ne može uvijek odmah dovesti do oporavka morskog okoliša.

Iako je EU već sinkronizirao šestogodišnji ciklus za upravljanje i izvješćivanje u okviru politike o vodama i pomorske politike, mogla bi biti korisna dodatna sinkronizacija s

[87] Europski fond za pomorstvo i ribarstvo podupire provedbu zajedničke ribarstvene politike i integrirane pomorske politike, a time i Direktive kao njezinog okolišnog stupa. Fond promiče održive i resursno učinkovite aktivnosti ribarstva i akvakulture time što podržava, među ostalim, bolje integrirane mjere očuvanja, bolju kontrolu i provedbu, bolje prikupljanje podataka i bolje znanje o morima.

[88] U skladu s člankom 5. stavkom 2. i člankom 17. stavkom 2. Direktive.

[89] Na temelju odredbi članka 17. stavka 3., članka 18. i članka 19. stavka 3. Direktive.

ciklusom za izvješćivanje o stanju prirode, što bi značilo kašnjenje od jedne godine i mogućnost učinkovitijih procjena.

5.3.3. Izvješćivanje

Izrada izvješća vrlo je zahtjevna zbog širokog područja primjene Direktive i učestalosti izvješćivanja (tri glavna izvješća u šestogodišnjem ciklusu). Nadležna tijela i Komisija dužne su uzastopno izvješćivati i evaluirati, a pritom nemaju dovoljno vremena ni resursa da na odgovarajući način razmotre svaku fazu i strateški rasprave prije početka sljedeće faze. Postupak usporava i kašnjenje velikog broja država članica u izvješćivanju (vidjeti bilješku 8. i dokument SWD(2020) 60), što pak utječe na završetak procjena koje provodi Komisija. To znači da se kasni s davanjem povratnih informacija državama članicama, koje često dolaze i prekasno da bi se uzele u obzir u kasnijim izvješćima.

Države članice puno ulažu u tekstualna izvješća za potrebe nacionalnih postupaka i javnih savjetovanja. Međutim, elektroničko izvješćivanje danas je ključno za prikupljanje usporedivih i pravodobnih informacija iz cijelog EU-a. Ono se temelji na dostavljenim informacijama iz nacionalnih procjena, dok nove tehnologije praćenja mogu pružiti točniju sliku stvarnog stanja mora i napretka prema postizanju dobrog stanja okoliša. Štoviše, u prvom ciklusu Direktive izvješća u tekstualnom i elektroničkom obliku nisu uvijek bila jednakovrijedna. Neke države članice mogu iskoristiti izvješća regionalnih konvencija o moru, ali njihov format nije u potpunosti usklađen s potrebama povezanima s e-izvješćivanjem.

Komisija i Europska agencija za okoliš surađuju kako bi poboljšale i digitalizirale alate za izvješćivanje i kako bi se informacije u okviru regionalnih konvencija o moru i drugih politika EU-a ili prethodno dostavljene informacije bez problema iskoristile za izvješćivanje na temelju Direktive. Trebalo bi ukloniti nedosljednosti između informacija koje su dostavljene elektronički i statičnih tekstualnih izvješća, kojima neke države članice očito daju prednost, jer te nedosljednosti otežavaju cjelokupni postupak. U kontekstu Direktive napreduje se prema učinkovitoj i transparentnoj objavi informacija tako što se na internetskom portalu WISE Marine[90] objavljuju centralizirani prikazi i dostavljeni nacionalni podaci.

5.4. Veća integracija politike

Kako je već navedeno u odjeljku o djelotvornosti, Direktiva obuhvaća, ali ne uređuje izrijekom sve djelatnosti koje utječu na morske ekosustave (npr. ribarstvo, pomorski promet, vađenje nafte i plina na moru, energija iz obnovljivih izvora). Ne iznenađuje da približno 75 % mjera iz Direktive proizlazi iz drugih zakonodavnih okvira. Stoga su racionalizacija i koordinacija s drugim sektorskim politikama ključne za ostvarenje ciljeva Direktive na nacionalnoj razini i na razini EU-a. Strategija plavog rasta[91], iako sadržava isto ključno načelo održivosti kao i Direktiva, potencijalno može, ako se ne provodi na održiv način, donekle biti u suprotnosti s mjerama iz Direktive za postizanje dobrog stanja okoliša, posebno s obzirom na moguće širenje pomorskih aktivnosti kao što su dobivanje energije iz odobalnih izvora i akvakultura. Kako bi se osiguralo da proširenje tradicionalnih gospodarskih djelatnosti ili uvođenje novih ne predstavlja dodatne pritiske na morski okoliš, EU i njegove države članice moraju uspostaviti čvršće,

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

[91] Komunikacija Komisije: Inovacije u plavom gospodarstvu: korištenje potencijala naših mora i oceana za radna mjesta i rast, COM(2014) 254/2.

znanstveno opravdane spone između Direktive i politika kojima se uređuju pomorske djelatnosti, kao što su Direktiva o prostornom planiranju morskog područja, zajednička ribarstvena politika, inicijative povezane s energijom[92], politika pomorskog prometa ili bilo koja druga djelatnost (npr. akvakultura, desalinizacija, gospodarenje otpadom). Te djelatnosti imaju važnu ulogu u transformaciji našeg društva i gospodarstva u održivi sustav i kontinent bez emisija ugljika, što je cilj utvrđen europskim zelenim planom[93]. Potrebne su vjetroelektrane na moru kako bi se prekinula ovisnost o fosilnim gorivima. Održiva akvakultura osigurava sigurnost opskrbe hranom i održivu prehranu, pri čemu se istodobno izbjegavaju dodatni pritisci zbog uporabe zemljišta. Buduća strategija o energiji vjetra na moru i revidirane strateške smjernice za održivu akvakulturu EU-a, koje će se obje donijeti 2020., pridonijet će tom cilju te bi trebale obuhvaćati sva relevantna okolišna pitanja. Aktivnosti se ne mogu širiti na račun narušene otpornosti morskog ekosustava, što bi lančano utjecalo na sveukupnu otpornost planeta na posljedice klimatskih promjena.

Članovi zajedničke provedbene strategije za provedbu Direktive prepoznali su da je za postizanje dobrog stanja okoliša potrebna bolja suradnja među skupinama i sektorima u pogledu međusektorskih pitanja, kao što su odnosi između djelatnosti, pritiska i stanja te klimatske promjene.

U Odluci iz 2017. navedeno je kako bi procjene morskog okoliša trebalo povezati sa standardima i postupcima utvrđenima drugim zakonodavstvom EU-a. Sve su države članice većinu svojih programa praćenja i programa mjera povezale s drugim zakonodavstvom, uglavnom zakonodavstvom o okolišu (Okvirna direktiva o vodama, Direktiva o staništima i Direktiva o pticama). Međutim, procjene i znanstvene analize Komisije pokazuju da integracija politika još nije provedena na operativnoj razini (npr. integracija podataka, planiranje praćenja, utvrđivanje procjena) i da su potrebni dodatni napori kako bi se iskoristile sinergije, uskladili postupci i naposljetku očuvali resursi. U odjeljku 3. ovog izvješća iznosi se koje bi se teme moglo bolje povezati ili koordinirati među politikama EU-a.

Osobito je važno povezati Direktivu i klimatsku politiku. Oceani su važna sastavnica klimatskog sustava jer pohranjuju antropogeni CO_2 i puno veću količinu topline od atmosfere, najvažniji su ponori ugljika te reguliraju kretanje topline oko Zemlje. Stoga oceani mogu imati velike posljedice na globalnu klimu i obrnuto. U skladu s izvješćem koje je Međuvladin panel o klimatskim promjenama (IPCC) nedavno objavio o oceanima i kriosferi u kontekstu klimatskih promjena[94]: i. od 1993. stopa zagrijavanja oceana više se nego udvostručila i utječe na cijeli stupac vode; ii. oceani su od 1980-ih upili 20–30 % ukupnih antropogenih emisija CO_2 što je prouzročilo dodatnu acidifikaciju oceana; iii. oceani gube kisik te su se područja osiromašena kisikom proširila; i iv. od 1982. morski toplinski valovi postali su dvostruko učestaliji, dulje traju i intenzivniji su. Te oceanografske promjene mogu imati dramatične posljedice na morsku bioraznolikost i otpornost ekosustava. Svi morski ekosustavi koji su procijenjeni u izvješću IPCC-a izloženi su povećanom riziku od klimatskih promjena.

[92] Među ostalim, Direktiva 2013/30/EU o sigurnosti odobalnih naftnih i plinskih djelatnosti; Direktiva 2009/28/EZ o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora; Uredba (EU) 2015/757 o praćenju emisija ugljikova dioksida iz pomorskog prometa, izvješćivanju o njima i njihovoj verifikaciji.

[93] Na primjer, Komisija je u Komunikaciji o zelenom planu predložila da se europsko trgovanje emisijskim jedinicama proširi na pomorski sektor.

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

Unatoč njezinoj važnosti, povezanost između Direktive i klimatskih promjena nije očita, ni na razini praćenja, ni na razini razvoja politike. Države članice istaknule su da su posljedice klimatskih promjena i acidifikacije oceana važna prekogranična pitanja koja su izravno ili neizravno obuhvaćena programima praćenja na temelju Direktive. Međutim, ključne teme kao što su praćenje acidifikacije oceana u europskim morima i utjecaji morskih toplinskih valova na morsku bioraznolikost nisu dobro obrađene.

5.5. Poticanje regionalne suradnje

Od donošenja Direktive poboljšala se regionalna suradnja, ali za potpunu regionalnu usklađenost pomorskih strategija potrebna je dodatna suradnja (vidjeti dokument SWD(2020) 60). U vezi s tri glavne faze u provedbi Direktive: (a) Komisija je preporučila da se za procjenu stanja svojih morskih voda države članice više oslanjanju na standarde utvrđene na temelju zakonodavstva EU-a ili zajedničke regionalne pokazatelje; (b) regionalna usklađenost programa praćenja EU-a smatrala se umjerenom do visokom, uz iznimku Sredozemnog mora gdje je bila niža; i (c) sveukupna usklađenost programa mjera bila je umjerena u svim regijama i visoka u slučaju Crnog mora. Stoga bi trebalo bolje koordinirati napore za smanjenje glavnih pritisaka za svaku (pod)regiju.

Preliminarna analiza informacija dostavljenih 2018. pokazuje da u drugom ciklusu i dalje postoje velike razlike u elementima koji susjedne države članice upotrebljavaju za procjenu stanja morskih ekosustava. Države članice mogle bi u većoj mjeri iskoristiti rezultate regionalnih konvencija o moru ako su oni u skladu sa zahtjevima iz Direktive. Važno je istaknuti da te konvencije integriraju mjere susjednih zemalja (koje nisu članice EU-a) i pridonose izgradnji kapaciteta. Međutim, kad se regionalnim konvencijama o moru ne mogu obuhvatiti potrebe Direktive, države članice trebale bi izraditi vlastite strategije za prekograničnu i regionalnu koordinaciju u skladu s Direktivom. Krajnji je cilj da EU napreduje prema učinkovitijoj, usklađenijoj i troškovno učinkovitijoj zaštiti morskog okoliša. Regionalne granične vrijednosti trebalo bi utvrditi u skladu s Odlukom Komisije iz 2017.

5.6. Osiguravanje dostupnosti i usporedivosti podataka

U početnoj procjeni na temelju Direktive iz 2012. stanje 80 % vrsta i staništa te 40 % komercijalnih ribljih stokova bilo je kategorizirano kao „nepoznato”[95]. Nedostatak podataka u nekim je slučajevima posljedica istinskog manjka znanja (npr. 2012. samo je jedna država članica mogla dostaviti podatke i utvrditi početno stanje podvodne buke), ali bi se u drugim slučajevima situacija mogla poboljšati ponovnom upotrebom postojećih podataka (npr. pri mjerenju eutrofikacije manje od 40 % država članica upotrijebilo je granične vrijednosti koncentracije klorofila a utvrđene u postupku interkalibracije iz Okvirne direktive o vodama)[96]. Posljednjih su godina informacije iz istraživačkih projekata bile vrlo korisne za ispunjavanje potreba Direktive i politika (npr. INDICIT[97] u pogledu razvoja zajedničkih baza podataka i protokola za praćenje gutanja plastike kod kornjača i MISTIC SEAS II[98] u pogledu usklađivanja procjene morske

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

[96] Palialexis i dr., 2014. (https://doi.org/10.2788/64014).

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

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

bioraznolikosti u Makaroneziji). Neki stručnjaci[99] pozivaju na upotrebu inovativnih i troškovno učinkovitih sustava praćenja koji bi omogućili široku prostornu i vremensku pokrivenost regionalnih mora.

Drugi je izazov dobiti informacije koje su usporedive u svim državama članicama. Da bi se to omogućilo, stručne skupine i mreže koje rade u okviru zajedničke provedbene strategije nastoje utvrditi pouzdane metode, kao što je na primjer jedinstveni popis elemenata (npr. onečišćujuće tvari, hranjive tvari, vrste) ili granične vrijednosti za utvrđivanje i procjenu dobrog stanja okoliša. Ti su metodološki aspekti važni za usporedivost ishoda procjena u svim državama članicama. Razvoj alata za elektroničko izvješćivanje poboljšao je prekograničnu usporedivost, ali trebalo bi poboljšati njihov dizajn i smanjiti varijabilnost informacija o kojima se izvješćuje (npr. sve države članice ne tumače pojedinu mjeru Direktive na isti način; broj prijavljenih mjera kreće se od 17 u Latviji do 417 u Španjolskoj). Informacije na temelju Direktive i dalje su rascjepkane na razini EU-a, i to u tolikoj mjeri da se revizija stanja morskog okoliša iznesena u dokumentu SWD(2020) 61 nije mogla temeljiti samo na izvješćivanju na temelju Direktive. To bi se pitanje trebalo riješiti Odlukom iz 2017., pod uvjetom da se ona u potpunosti provede. Stoga će njezina provedba u kontekstu zajedničke provedbene strategije i dalje biti primarni cilj Komisije kako bi sve države članice imale zajedničke i usporedive podatke i pristupe.

6. GLAVNI ZAKLJUČCI

U ovom se izvješću daje pregled glavnih postignuća i izazova u prvom ciklusu provedbe Direktive. Svi izneseni zaključci bit će tema opširnog postupka savjetovanja u okviru buduće evaluacije Direktive.

Zahvaljujući Direktivi EU ima na snazi cjelovitu i sveobuhvatnu pomorsku politiku u okviru koje se u praksi primjenjuje pristup utemeljen na ekosustavima s ciljem upravljanja ljudskim djelatnostima u europskim morima. Važno je istaknuti da ona ujedno pridonosi ispunjavanju ključnih međunarodnih obveza. Direktiva pruža strukturu za uspostavu potrebnih pomorskih strategija s ciljem postizanja dobrog stanja okoliša u morskim vodama EU-a. Prati se stanje različitih sastavnica ekosustava i prisutnost (a, kad je to moguće, i posljedice) ključnih pritisaka te se provode odgovarajuće mjere za ostvarenje glavnog cilja i okolišnih ciljeva. U državama članicama započela je međuresorna suradnja i međusektorska razmjena podataka, a regionalna se koordinacija proširila posljednjih godina uz potporu regionalnih konvencija o moru.

Međutim, iako ne bi trebalo podcijeniti ulogu Direktive u napretku, pomorske strategije država članica treba dodatno razraditi u odnosu na ishode mjera upravljanja kako bi se ostvarile najveće moguće koristi, pri čemu treba imati u vidu da u određenim slučajevima pravni vremenski okvir nije dovoljan za postizanje dobrog stanja okoliša.

Štoviše, upitno je jesu li poduzete mjere i dostupno znanje dostatni. Isto je tako točno da svrha Direktive nije bila urediti konkretne djelatnosti i potrebe, koje u nekim slučajevima treba nadopuniti posebnim zakonodavnim aktima ako postoje praznine u postojećem nacionalnom i regionalnom pravnom okviru te pravnom okviru EU-a. Stoga napredak u postizanju dobrog stanja okoliša nije bio dovoljno brz da bi se obuhvatili svi deskriptori

[99] Na primjer, Borja i dr., 2016. (https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00020), Danovaro i dr., 2016. (https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00213) ili Lynam i dr., 2016. (https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00182).

iz Direktive u svim vodama EU-a do 2020. To se može povezati s nizom faktora, kao što su složenost analize morskog okoliša, upravljanja njime i izvješćivanja o njemu, nedostatak političke volje u pogledu odgovarajućeg financiranja i provedbe potrebnih mjera ili izostanak sudjelovanja drugih gospodarskih i privatnih sektora (osim javnih tijela nadležnih za okoliš). Na temelju toga i ne dovodeći u pitanje moguće preispitivanje Direktive u skladu s postupcima bolje regulative[100] radi jačanja provedbe i rezultata Direktive, dosad stečeno iskustvo u zajedničkoj provedbenoj strategiji omogućilo je preliminarnu identifikaciju kritičnih područja za poboljšanje, odnosno potrebno je učiniti sljedeće:

1. povećati razinu ambicije i volje. Države članice i Komisija trebale bi učiniti sve što mogu da potaknu različite korake provedbe Direktive s ciljem postizanja dobrog stanja okoliša i održive uporabe svojih mora. Trebalo bi osigurati i usklađenost politike na razini EU-a, na primjer pri utvrđivanju operativnih ciljeva ključnih zajedničkih politika EU-a (kao što su zajednička ribarstvena politika i zajednička poljoprivredna politika) i pri preispitivanju/ažuriranju nekih ključnih instrumenata EU-a. Štoviše, spora provedba Odluke iz 2017. dovodi u pitanje dosljednost utvrđivanja dobrog stanja okoliša. Dodatni izazovi proizlaze iz prevladavajućih prirodnih uvjeta, klimatskih promjena i vremenskog odmaka između provedbe određenih mjera i oporavka morskog okoliša;

2. osigurati dovoljno ljudskih i materijalnih resursa za zaštitu morskog okoliša i primjenu sveobuhvatnog pristupa utemeljenog na ekosustavima iz Direktive. Poboljšanju stanja okoliša najviše bi mogla pripomoći koordinirana provedba učinkovitih mjera koje su usmjerene na barem najvažnije pritiske u svakoj od morskih (pod)regija. To ne znači da se neki utjecaji na morske ekosustave zanemaruju, ali trebalo bi osigurati da su mjere koje su na snazi dovoljno učinkovite da spriječe glavne uzroke propadanja i da se, kad je to moguće, tim mjerama obnove pogođeni morski ekosustavi. Učinkovite mjere zahtijevaju integraciju sa sektorima kao što su ribarstvo, energetika, promet, poljoprivreda i klima. Zbog nedostatka kvantifikacije prijavljenih mjera i nesigurnosti u pogledu toga u kojoj će se mjeri njima postići dobro stanje okoliša nije jasno jesu li sve mjere donesene na temelju postojećih politika EU-a u cjelini dovoljne za postizanje potrebnih smanjenja morskih pritisaka i utjecaja;

3. racionalizirati i pojednostavniti provedbu Direktive. Može se težiti pojednostavnjenju vremenskih okvira i postupaka izvješćivanja, ali za to su potrebne veća dostupnost i usklađenost podatka. Za racionalizaciju bi bili potrebni veća regionalna koordinacija, usklađivanje koncepata i pristupa (npr. s pomoću zajedničke provedbene strategije) i koordinacija među politikama na nacionalnoj i regionalnoj razini te razini EU-a. S obzirom na iskustvo iz prvog ciklusa provedbe i unutar parametara utvrđenih u Direktivi, smanjenje izvješćivanja moglo bi osloboditi resurse koji bi državama članicama i Komisiji omogućili da se usmjere na bit procjena i provedbu mjera.

Budući da je drugi ciklus provedbe Direktive u punom jeku, Komisija će ove zaključke uzeti u obzir u okviru svojih priprema za preispitivanje Direktive, u skladu sa Smjernicama za bolju regulativu. Time će se izravno pridonijeti provedbi europskog

[100] Načela supsidijarnosti i proporcionalnosti: jačanje njihove uloge u donošenju politika EU-a, COM(2018) 703 final.

zelenog plana i, konkretnije, strategiji za bioraznolikost do 2030. te cilju nulte stope onečišćenja.