EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 25.6.2020
COM(2020) 259 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

meristrategiapuitedirektiivin (direktiivi 2008/56/EY) täytäntöönpanosta

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

Kertomus meristrategiapuitedirektiivin täytäntöönpanosta

1. JOHDANTO

Valtameret kattavat 71 prosenttia maapallon pinta-alasta, ja tilavuutensa ansiosta ne käsittävät 99 prosenttia maan elintilasta. Ne tarjoavat elinympäristön merten rikkaalle (mutta usein tuntemattomalle) luonnon monimuotoisuudelle[1], ja niissä elävät suurimmat tunnetut luontokappaleet. Valtameret mahdollistavat myös ihmisille olennaisia palveluja, joita ovat muun muassa ruoantuotanto, ilmaston säätely ja virkistystoiminta. Meren eliöt tuottavat yli puolet hengittämästämme hapesta, merivedet sitovat neljäsosan ihmisten vuosittain aiheuttamista ilmakehän hiilidioksidipäästöistä ja valtameret muodostavat aktiivisesti kiertävän hiilen suurimman varaston maapallolla (50 kertaa suuremman kuin ilmakehä). Sen vuoksi meriympäristön suojelu ei ole elintärkeää ainoastaan luonnon monimuotoisuuden suojelulle vaan myös ihmisten ja maapallon hyvinvoinnille. Sillä on ratkaiseva merkitys myös taloudelle. Esimerkiksi EU:n sinisen talouden alalla, joka perustuu mertemme, valtamertemme ja rannikoidemme terveydestä suoraan tai välillisesti riippuvaisiin aloihin, liikevaihto oli 658 miljardia euroa[2] vuonna 2017.

Meriympäristöön ja sen ekosysteemeihin kohdistuu kuitenkin yhä monenlaisia ihmisen toiminnasta, kuten kalastuksesta, merenpohjan häiriytymisestä, saastumisesta tai ilmaston lämpenemisestä, johtuvia paineita ja vaikutuksia. EU laati näistä syistä meristrategiapuitedirektiivin[3], jossa esitetään kokonaisvaltainen lähestymistapa meriympäristön suojelemiseen Euroopan merialueilla, samalla kun mahdollistetaan merten tarjoamien hyödykkeiden ja palvelujen kestävä käyttö.

EU on käynnistänyt kunnianhimoisen strategian, Euroopan vihreän kehityksen ohjelman[4], jonka tarkoituksena on suojella ja ennallistaa luonnon monimuotoisuutta sekä tehdä Euroopasta ensimmäinen ilmastoneutraali maanosa maailmassa. Ilmastonmuutos, luonnon monimuotoisuus, terveys ja elintarviketurva kulkevat käsi kädessä. Euroopan luonnonympäristön, muun muassa valtamerten ja merten, säilyttäminen on sen vuoksi keskeinen osa vihreän kehityksen ohjelmaa. Meristrategiapuitedirektiivin onnistumisella on siten suuri merkitys, jotta EU voisi saavuttaa yleiset tavoitteensa, jotka koskevat muun

[1] Esimerkiksi Census of Marine Life -hankkeessa (http://www.coml.org/) havaittiin, että yhdessä litrassa valtamerivettä saattoi olla 38 000 erilaista mikrobia.

[2] EU:n sinistä taloutta käsittelevä vuoden 2019 raportti (EU Blue Economy Report) (https://dx.doi.org/10.2771/21854).

[3] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/56/EY, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2008, yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista (meristrategiapuitedirektiivi) (EUVL L 164, 25.6.2008, s. 19).

[4] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Euroopan vihreän kehityksen ohjelma (COM(2019) 640 final).

muassa merten biologisen monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämistä ja siirtymistä kohti saasteetonta yhteiskuntaa.

Komissio täyttää tällä asiakirjalla oikeudellisen velvollisuutensa[5] julkaista direktiivin täytäntöönpanoa koskeva kertomus aiempien, täytäntöönpanon ensimmäisen kauden aikana julkaisemiensa kertomusten[6] pohjalta.

Meristrategiapuitedirektiivi on ollut voimassa vuodesta 2008. Siinä vaaditaan jäsenvaltioita laatimaan kansallisia meristrategioita ympäristön hyvän tilan saavuttamiseksi tai jo olemassa olevan hyvän tilan ylläpitämiseksi vuoteen 2020 mennessä. Direktiivin täytäntöönpanokausi on kuusi vuotta, ja se jakautuu kolmeen päävaiheeseen.

(1) Jäsenvaltioiden piti vuosina 2012 ja 2018 toimittaa kertomukset merivesiensä tilasta ja asettaa tavoitteet ympäristön hyvän tilan saavuttamiseksi meristrategiapuitedirektiivissä asetettujen 11 kuvaajan (tavoitteet) pohjalta. Kuvaajat koskevat ekosysteemien terveyttä ja niihin kohdistuvia ihmisen aiheuttamia paineita ja vaikutuksia[7].

(2) Vuonna 2014 jäsenvaltioiden oli otettava käyttöön seurantaohjelmia tietojen keräämiseksi, jotta voidaan arvioida edistymistä ympäristön hyvän tilan ja asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa.

(3) Vuonna 2016 jäsenvaltioiden oli otettava käyttöön toimenpideohjelmia, joilla helpotettaisiin jäsenvaltioiden tavoitteiden saavuttamista, ja vuonna 2018 niiden oli toimitettava kertomus edistymisestä ohjelmien täytäntöönpanossa.

[5] Meristrategiapuitedirektiivin 20 artiklan 1 ja 3 kohta.

[6] Komission vuoden 2014 kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille meristrategiadirektiivin (2008/56/EY) täytäntöönpanon ensimmäisestä vaiheesta – Euroopan komission arviointi ja ohjeet (COM(2014) 097 final) sekä kertomukseen liittyvä komission yksiköiden valmisteluasiakirja (SWD(2014) 49).

Komission vuoden 2017 kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle jäsenvaltioiden meristrategiadirektiivin mukaisten seurantaohjelmien arvioinnista (COM(2017) 003 final) sekä kertomukseen liittyvä komission yksiköiden valmisteluasiakirja (SWD(2017) 1).

Komission vuoden 2018 kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle meristrategian mukaisten jäsenvaltioiden toimenpideohjelmien arvioinnista (COM(2018) 562 final) sekä kertomukseen liittyvät komission yksiköiden valmisteluasiakirjat (SWD(2018) 393 ja SWD(2019) 510).

Lisäksi jäsenvaltio- ja aluekohtaisia teknisiä raportteja julkaistaan osoitteessa https://ec.europa.eu/environment/marine/eu-coast-and-marine-policy/implementation/reports_en.htm

[7] Biologinen monimuotoisuus (kuvaaja 1), ravintoverkkojen rakenne (kuvaaja 4) ja merenpohjan koskemattomuus (kuvaaja 6) säilytetään, kun taas tulokaslajit (kuvaaja 2), kalastus (kuvaaja 3), liialliset ravinteet (kuvaaja 5), hydrografisten olosuhteiden muutokset (kuvaaja 7), epäpuhtaudet ympäristössä (kuvaaja 8) ja meren antimissa (kuvaaja 9), merten roskaantuminen (kuvaaja 10) ja vedenalainen melu (kuvaaja 11) eivät vaikuta haitallisesti meriekosysteemeihin.

”Ympäristön hyvällä tilalla” *tarkoitetaan ympäristön tilaa merivesissä, kun nämä ovat ekologisesti monimuotoisia ja dynaamisia valtameriä ja meriä, jotka ovat luontaisissa olosuhteissaan puhtaita, terveitä ja tuottavia, ja kun meriympäristön käyttö on kestävää ja turvaa nykyisten ja tulevien sukupolvien käyttö- ja toimintamahdollisuudet […]. Ympäristön hyvä tila on määritettävä […] merialueen tai osa-alueen tasolla liitteessä I olevien* [11 laadullisen kuvaajan] *perusteella* (ote meristrategiapuitedirektiivin 3 artiklan 5 kohdasta.

Komissio on arvioinut kansallisten strategioiden kutakin vaihetta säännöllisesti kertomuksissa ja niiden liitteissä (ks. alaviite 6), ja se on kartoittanut niissä täytäntöönpanon puutteita sekä antanut ohjeita yksittäisille jäsenvaltioille. Täytäntöönpanon toinen kausi alkoi virallisesti lokakuussa 2018, mutta raportoinnissa on ollut pitkiä viiveitä[8].

Tässä kertomuksessa tarkastellaan meristrategiapuitedirektiivin täytäntöönpanoa ensimmäisen täytäntöönpanokauden aikana[9], ja kertomukseen liittyy kolme komission yksiköiden valmisteluasiakirjaa[10]. Direktiivistä laaditaan paremman sääntelyn vaatimusten mukaisesti perusteellisempi tarkastelu mahdollisimman pian, viimeistään vuonna 2023[11]. Tämä kertomus perustuu jäsenvaltioiden, komission, ulkopuolisten tarkkailijoiden ja asiantuntijoiden meristrategiapuitedirektiivin mukaisesti toimittamiin tietoihin. Siinä keskitytään täytäntöönpanon ensimmäisen kauden keskeisiin poliittisiin viesteihin ja kokemuksiin.

2. MERISTRATEGIAPUITEDIREKTIIVIN TÄYTÄNTÖÖNPANON KESKEISET SAAVUTUKSET

2.1. Kokonaisvaltainen näkemys

Ekosysteemiin perustuvan lähestymistavan[12] tarkoituksena on varmistaa, että ihmisen toiminnasta johtuvat kumulatiiviset paineet eivät ylitä tasoa, joka vaarantaa ekosysteemien kyvyn pysyä terveinä, puhtaina ja tuottavina. Ekosysteemiin perustuvasta

[8] Vuosi määräajan jälkeen eli 15. lokakuuta 2019 mennessä vain kymmenen maata oli toimittanut kertomuksensa sähköisessä muodossa (Belgia, Tanska, Saksa, Viro, Espanja, Latvia, Alankomaat, Puola, Suomi ja Ruotsi) ja vain neljä tekstipohjaisessa muodossa (Kreikka, Ranska, Italia ja Romania). Yhdeksän jäsenvaltiota ei ollut toimittanut kertomusta.

[9] Direktiivin 20 artiklan 1 ja 3 kohdan mukaisesti. ”Arviointikertomus” tulkitaan sääntelyn parantamista edeltäneissä säädöksissä ”täytäntöönpanokertomukseksi”.

[10] Asiakirjassa SWD(2020) 60 esitetään meristrategiapuitedirektiivin täytäntöönpanon keskeiset toimet ja täytäntöönpanosta tehdyt päätelmät, asiakirjassa SWD(2020) 61 esitetään yhteenveto siitä, mitä EU:n merivesien tilasta tiedetään meristrategiapuitedirektiivissä esitettyjen 11 kuvaajan pohjalta, ja asiakirjassa SWD(2020) 62 kuvataan yhdennetyn arvioinnin ja ympäristön hyvän tilan määrittämisen keskeisiä käsitteitä ja esitetään niihin liittyviä ohjeita.

[11] Direktiivin 23 artiklan mukaisesti.

[12] Määritellään jäljempänä olevassa laatikossa biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen viidennen osapuolikonferenssin (http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7148) ja laajan tieteellisen yhteisymmärryksen pohjalta (https://www.compassscicomm.org/ebm-consensus-statement-download).

lähestymistavasta tuli meristrategiapuitedirektiivin nojalla oikeudellisesti sitova toimintaperiaate, jota sovelletaan EU:n koko meriympäristön hallintaan[13].

Ekosysteemiin perustuva lähestymistapa on maa- ja vesivarojen sekä elollisten luonnonvarojen yhdennettyä hallintaa koskeva strategia, jolla edistetään tasapuolisesti niiden säilyttämistä ja kestävää käyttöä. Ekosysteemiin perustuvan lähestymistavan tavoitteena on säilyttää ekosysteemi terveenä, tuottavana ja kestävänä, jotta se voi tuottaa ihmisten haluamia ja tarvitsemia tavaroita ja palveluja. Ekosysteemiin perustuva hallinta poikkeaa nykyisistä lähestymistavoista, joissa yleensä keskitytään yksittäiseen lajiin, alaan, toimintaan tai huolenaiheeseen, ja siinä otetaan huomioon

Meristrategiapuitedirektiivi on yksi kunnianhimoisimmista kansainvälisistä meriympäristön suojelua koskevista oikeudellisista kehyksistä, ja siinä sovitetaan yhteen 23 rannikkovaltion[14] ja viiden sisämaavaltion toimet yhteistyössä EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. Sen tarkoituksena on soveltaa ekosysteemiin perustuvaa hallintaa ja saavuttaa ympäristön hyvä tila 5 720 000 km^2:n suuruisella alueella neljällä merialueella, joiden pinta-ala on neljänneksen EU:n maa-aluetta suurempi. Direktiivin soveltamisala ulottuu rannikolta syvänmeren alueelle, ja sen puitteissa suojellaan siten merten luonnon monimuotoisuutta kattavasti yksisoluisista levistä valtavan kokoisiin valaisiin, analysoidaan kaikkia ympäristönäkökohtia, kuten ekosysteemitoimintoja ja kemiallisia ominaisuuksia, sekä arvioidaan kaikenlaisen ihmisen toiminnan, muun muassa matkailun tai kaupallisen pohjatroolikalastuksen, vaikutuksia.

Tämäntyyppisen kokonaisvaltaisen näkemyksen täytäntöönpano ja kestävyyden arviointi edellyttävät, että ekosysteemin ominaisuudet ja ihmisen aiheuttamat paineet (mukaan lukien maalla tai ilmakehässä sijaitsevista lähteistä peräisin olevat paineet) tunnetaan ja otetaan huomioon hallintopäätöksissä. Sen vuoksi meristrategiapuitedirektiivissä edellytetään yhdennetyn suunnitelman (meristrategiat) laatimista 11 kuvaajan ja useiden, kunkin jäsenvaltion arvioimien perusteiden ja parametrien[15] pohjalta.

2.2. Tuntemattoman tutkiminen

Kun meristrategiapuitedirektiivi hyväksyttiin, oli selvää, että EU:ssa a) tarvittiin kokonaisvaltaista, ekosysteemiin perustuvaa meriympäristönhallintaa ja että b) oli siirryttävä vain harvojen ensisijaisten elinympäristöjen ja lajien suojelusta koko meriekosysteemin suojeluun. Joistakin meriekosysteemeihin liittyvistä aiheista ja alueista oli kuitenkin (ja on yhä) saatavilla vain niukasti tietoa ja tietämystä[16]. Siten

[13] Yleisten asioiden neuvosto totesi meristrategiapuitedirektiivin hyväksymisen jälkeen, että monialaiset politiikan toteuttamisvälineet olivat erittäin tärkeitä kestävän talouskehityksen, ympäristönseurannan, meriturvallisuuden, merenkulun turvatoimien ja lain täytäntöönpanon kannalta Euroopan valtamerillä, merillä ja rannikkoalueilla. Neuvoston mukaan meristrategiapuitedirektiivi ja ekosysteemiin perustuva lähestymistapa ihmisen toiminnan hallintaan olivat perusta kaiken mereen liittyvän toiminnan onnistuneelle ja kestävälle kehittämiselle (yleisten asioiden neuvoston 2973. kokous Brysselissä 16. marraskuuta 2009).

[14] Koska tämä kertomus koskee vuosia 2008–2019, Yhdistynyt kuningaskunta lasketaan kyseisen kauden aikana EU:n jäsenvaltioksi.

[15] Määritellään komission päätöksessä (EU) 2017/848, annettu 17 päivänä toukokuuta 2017, merivesien hyvän ekologisen tilan vertailuperusteista ja menetelmästandardeista sekä seurantaa ja arviointia varten tarkoitetuista täsmennyksistä ja standardoiduista menetelmistä sekä päätöksen 2010/477/EU kumoamisesta (EUVL L 125, 18.5.2017, s. 43).

[16] Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi painopisteeksi eurooppalaisen merten ja merenkulun tutkimuksen kehittämisen, yhdentämisen ja koordinoinnin. Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

meristrategiapuitedirektiivillä luotiin yhdenmukainen oikeudellinen kehys tietojen keruun jatkuvan parantamisen varmistamiseksi. Meristrategiapuitedirektiivillä edistettiin etenkin merialueiden laaja-alaisten seurantaohjelmien suunnittelua kansallisten meristrategioiden puitteissa. Seurantaohjelmilla olisi mitattava meriympäristön tilaa, ympäristötavoitteiden saavuttamista ja toimenpiteiden tehokkuutta (SWD(2020) 60).

Meristrategiapuitedirektiivin pohjalta käynnistettiin soveltavan tutkimuksen aloitteita, joista saatiin tietoa asiantuntijoille, johtajille ja päättäjille[17]. Jotkin niistä koskevat esimerkiksi merten roskaantumisen ja vedenalaisen melun arviointia, sillä näistä kahdesta aiheesta tiedettiin hyvin vähän ennen meristrategiapuitedirektiiviä. EU hyväksyi meristrategiapuitedirektiivin mukaisen merten roskaantumisen seurannan ja sitä koskevan tietämyksen pohjalta uutta lainsäädäntöä sellaisten kertakäyttöisten muovituotteiden ja kadonneiden kalastusvälineiden määrän vähentämiseksi, joiden osuus kaikista rannoilta löytyvistä roskista on 70 prosenttia. Meristrategiapuitedirektiivillä kannustettiin laatimaan vedenalaisen melun seurantatutkimuksia ja perustamaan useita vedenalaista impulssimelua koskevia rekistereitä. Lisäksi merenpohjan koskemattomuuden ja kokonaisten ravintoverkkojen analysointi ovat uusia lähestymistapoja, joita noudatetaan suurelta osin meristrategiapuitedirektiivin vaatimusten seurauksena.

Meristrategiapuitedirektiivin mukaisten arviointien, seurantaverkkojen ja toimenpideohjelmien toimia ei suunnata vain uusille tutkimusaloille, vaan niillä myös parannetaan hallintaa ja politiikan johdonmukaisuutta. Monet nykyisistä laeista ovat jo direktiivin kannalta päteviä ja asianmukaisia. EU:ssa tällaisia ovat erityisesti vesipuitedirektiivi[18], lintu- ja luontotyyppidirektiivit[19] sekä yhteinen kalastuspolitiikka[20]. Tietämyksessä olevien aukkojen tunnistaminen on ollut keskeinen saavutus meristrategiapuitedirektiivin kaikkien toimien täytäntöönpanossa. Jäsenvaltiot, EU:n toimielimet ja sidosryhmät ovat sen ansiosta pystyneet määrittelemään hallinnan ja tutkimuksen keskeisiä tarpeita. Direktiivin avulla on erityisesti lisätty unionin merivesien tilaa koskevaa tietämystä (SWD(2020) 61), vaikka tällaisen tietämyksen yhdistäminen ja yhtenäistäminen EU:n tasolla on yhä haasteellista.

---

lausunto komission tiedonannosta neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Eurooppalainen strategia merien ja merenkulkualan tutkimusta varten – Johdonmukaiset puitteet eurooppalaisella tutkimusalueella harjoitettavalle tutkimukselle merien kestävän käytön tukemiseksi (COM(2008) 534 lopullinen, EUVL C 306, 16.12.2009, s. 46).

[17] Ks. esimerkiksi julkaisu ”LIFE and the marine environment” (https://doi.org/10.2779/942085), EU:n tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelmista rahoitettavat hankkeet, kuten https://cordis.europa.eu/article/id/400695-better-marine-stewardship-through-research-and-innovation, Devotes- ja Stage-hankkeet (http://www.devotes-project.eu/, http://www.stagesproject.eu/) tai asiakirjassa SWD(2020) 60 luetellut hankkeet.

[18] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 päivänä lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista (EYVL L 327, 22.12.2000, s. 1).

[19] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, luonnonvaraisten lintujen suojelusta (EYVL L 20, 26.1.2010, s. 7) ja neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (EYVL L 206, 22.7.1992, s. 7).

[20] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1380/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, yhteisestä kalastuspolitiikasta, neuvoston asetusten (EY) N:o 1954/2003 ja (EY) N:o 1224/2009 muuttamisesta sekä neuvoston asetusten (EY) N:o 2371/2002 ja (EY) N:o 639/2004 ja neuvoston päätöksen 2004/585/EY kumoamisesta (EUVL L 354, 28.12.2013, s. 22).

2.3. Yhteiset toimet

Meristrategiapuitedirektiivissä jäsenvaltioilta vaaditaan ennennäkemätöntä koordinoitua työpanosta. Tämän työn helpottamiseksi jäsenvaltiot ja komissio ovat ottaneet käyttöön (meriä koskevien alueellisten yleissopimusten puitteissa ja yhdessä muiden sidosryhmien kanssa) epävirallisen koordinointiohjelman eli yhteisen täytäntöönpanostrategian. Strategian täytäntöönpanoon osallistuu vähintään 280 asiantuntijaa jäsenvaltioista, korkeintaan 70 osallistujaa EU:n toimielimistä ja yli sata rekisteröityä tarkkailijaa tai sidosryhmää. Yhteisen täytäntöönpanostrategian ohjauksesta vastaavat EU:n merialan johtajat ja järjestelyistä meristrategian koordinointiryhmä[21]. Kolmessa työryhmässä käsitellään seuraavia laaja-alaisia kysymyksiä: ympäristön hyvä tila, toimenpideohjelmat ja sosioekonominen analyysi sekä tietojen ja tietämyksen vaihto. Neljässä teknisessä alaryhmässä käsitellään erityistä huolta aiheuttavia kehittyviä aloja, jotka ovat vedenalainen melu, merten roskaantuminen, merenpohjan koskemattomuus ja merialan tiedot. Kaikissa ryhmissä kehitetään yhteisiä lähestymistapoja direktiivin täytäntöönpanoon ja sovitaan niistä (yleensä yksimielisesti). Tähän mennessä on hyväksytty 15 ohjeasiakirjaa[22]. Täytäntöönpanomenettelyn suuria haasteita ovat kokousten lukumäärä (yhteisestä täytäntöönpanostrategiasta järjestetään vuosittain keskimäärin 18 kokousta), lisääntyvä erikoistuminen ja koordinointitarve temaattisten siilojen välttämiseksi.

Yhteisestä täytäntöönpanostrategiasta on direktiivin täytäntöönpanossa paljon hyötyä, koska sillä tehostetaan prosessia, ja strategian rakenteita pidetään arvokkaina foorumeina, joissa vaihdetaan tietoja ja parannetaan luottamusta päätöksentekomenettelyyn[23]. Suurin osa täytäntöönpanostrategiaan osallistuvista jäsenistä on yhtä mieltä siitä, että strategian rakenne ja työohjelma ovat tarkoituksenmukaisia, vaikka nykyisiä menettelyjä voitaisiin jonkin verran järkeistää/yksinkertaistaa, jotta voitaisiin käyttää enemmän aikaa komission arviointien käsittelyyn ja kytkeä direktiivi paremmin muihin direktiiveihin erityisesti raportoinnin osalta[24].

2.4. Yleisön osallistuminen ja valtamerten tuntemus[25]

Oikeus saada tutustua ympäristötietoihin, yleisön osallistuminen ympäristöasioita koskevaan päätöksentekoon ja oikeuden saatavuus ovat yleisiä periaatteita, joita edistetään kansainvälisellä tasolla ympäristösitoumuksissa[26]. Meristrategiapuitedirektiivi sisältää täsmällisiä vaatimuksia[27], joilla edistetään kyseisten sitoumusten täytäntöönpanoa. Meristrategiapuitedirektiivillä on perustettu avoin mekanismi, jonka

[21] Meristrategiapuitedirektiiviin (2008/56/EY) liittyvää strategista koordinointia käsittelevä komission asiantuntijaryhmä (E02550).

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

[23] Meristrategiaa käsittelevän koordinointiryhmän päätelmät, laatija: Cavallo ym., 2017 (http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2017.09.035).

[24] Yhteisen täytäntöönpanostrategian puitteissa toimivien eri ryhmien kaikille jäsenille huhtikuussa 2019 toimitetun kyselyn tulokset. Kyselyn tarkoituksena oli tarkastella kriittisesti strategian toimintaa ja työohjelmaa.

[25] Valtamerten tuntemuksella tarkoitetaan valtameriä sekä ihmisen ja valtamerten suhdetta koskevaa tietämystä.

[26] Erityisesti vuonna 1998 hyväksytty YK:n Euroopan talouskomission Århusin yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa.

[27] Meristrategiapuitedirektiivin 19 artikla ja liitteen VI kohta 8.

tarkoituksena on laatia ja panna täytäntöön kansallisia meristrategioita ja seurata prosessia Euroopan tasolla (täytäntöönpanoa voidaan seurata esimerkiksi avoimissa foorumeissa, joiden kautta jaetaan tietoa[28]). Jäsenvaltioita vaaditaan nimenomaan edistämään kaikkien osapuolten aktiivista osallistumista. Lisäksi kaikissa 23 rannikkojäsenvaltiossa järjestetään julkinen kuulemismenettely täytäntöönpanon kussakin vaiheessa (SWD(2020) 60). Moniin meristrategiapuitedirektiivin mukaisiin toimenpideohjelmiin sisältyy myös tiedotuskampanjoita.

Meristrategiapuitedirektiivillä on onnistuttu kiinnittämään huomiota meriekosysteemien terveyteen, jotta voidaan ymmärtää esimerkiksi maalta peräisin olevan pilaantumisen, muun muassa muovien, bruttovaikutus meriin. Julkisen kuulemismenettelyn ansiosta kansalaisyhteiskunta ja sidosryhmät osallistuvat kaikkialla Euroopassa kansallisten meristrategioiden laatimiseen. Edellä mainituilla kuulemis- ja osallistumistoimilla sekä tietojen siirrolla edistetään jatkossakin Euroopan kansalaisten valtamerten tuntemusta ja parannetaan tietämystä valtamerten vaikutuksesta ihmisten elämään sekä ihmisen toiminnan ja yksilön käyttäytymisen vaikutuksista meriekosysteemeihin.

2.5. Alueellinen yhteistyö

Tiettyjen paineiden ja ekosysteemien rajat ylittävän luonteen vuoksi niitä on hyvin vaikeaa hallita ainoastaan jäsenvaltioiden tasolla[29]. Meristrategiapuitedirektiivissä luetellaan alueet ja osa-alueet, joiden pohjalta direktiivi pannaan täytäntöön, ja siinä edellytetään jäsenvaltioiden keskinäistä alueellista koordinointia ja kannustetaan yhteistyötä EU:n ulkopuolisten maiden kanssa[30]. Direktiivissä todetaan, että meriä koskevia alueellisia yleissopimuksia[31] voidaan käyttää tämäntyyppisen yhteistyön välineenä. Yleensä ottaen viime vuosikymmenen aikana i) meriä koskevista alueellisista yleissopimuksista kehittyi useimmissa tapauksissa toimivia foorumeita meristrategiapuitedirektiivin täytäntöönpanoa varten, ja osapuolet tekivät niiden puitteissa yhteistyötä ja jakoivat lähestymistapoja noudattaen tiiviisti meristrategiapuitedirektiivin yhteistä täytäntöönpanostrategiaa[32]; ii) niillä tuettiin yhteistyötä sekä toimia ja tavoitteita koskevaa yhteisymmärrystä EU:n ulkopuolisten maiden kanssa; iii) ne saivat EU:lta merkittävää teknistä ja taloudellista tukea työohjelmien kehittämistä varten.

---

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

[29] Yleisten asioiden neuvosto painotti, että yhteistyö tietyn merialueen jakavien jäsenvaltioiden ja alueiden – sekä tarvittaessa EU:n ulkopuolisten maiden – kanssa ja niiden kesken oli tärkeä edellytys meristrategiapuitedirektiivin onnistumiselle. Se painotti myös, että oli tehtävä mahdollisimman tiivistä yhteistyötä kaikkien merialueita ja rajat ylittäviä valuma-alueita jakavien maiden välillä (yleisten asioiden neuvoston 2973. kokous Brysselissä 16. marraskuuta 2009 ja ympäristöneuvoston 2988. kokous Brysselissä 22. joulukuuta 2009).

[30] Meristrategiapuitedirektiivin 4, 5 ja 6 artikla. Meristrategiapuitedirektiivissä lueteltujen merialueiden ja osa-alueiden lopullinen hyväksytty kartta on saatavilla osoitteessa https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/europe-seas#tab-gis-data

[31] Meriä koskevat neljä alueellista yleissopimusta kattavat EU:n merialueet: Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus (Helsingin sopimus – HELCOM), yleissopimus Koillis-Atlantin merellisen ympäristön suojelusta (Oslon ja Pariisin yleissopimus – OSPAR), Välimeren merellisen ympäristön ja rannikkoalueiden suojelemista koskeva yleissopimus (Barcelonan yleissopimus – UNEP-MAP) ja yleissopimus Mustanmeren suojelemisesta pilaantumiselta (Bukarestin yleissopimus, johon EU yrittää yhä liittyä). OSPAR ei kuitenkaan kata eurooppalaista Makaronesian osa-aluetta kokonaisuudessaan vaan vain Azorien saariryhmän.

[32] Jäsenvaltioiden ja komission direktiivin 2008/56/EY täytäntöönpanoa varten hyväksymä yhteinen täytäntöönpanostrategia, ks. tämän kertomuksen 2.3 kohta.

Eurooppaan liittyvillä neljällä meriä koskevalla yleissopimuksella on yhteinen yleistavoite (meriympäristön suojelu), ja niissä noudatetaan ekosysteemiin perustuvaa lähestymistapaa, mutta niiden välillä on eroja, jotka koskevat niiden rakennetta, tieteellisiä ja toiminnallisia valmiuksia, hallintaa (mukaan lukien vaatimusten noudattamisen valvonta) sekä sitä, missä määrin niillä helpotetaan meristrategiapuitedirektiivin täytäntöönpanoa osallistuvissa EU:n jäsenvaltioissa. Ympäristön hyvän tilan käsite ja meristrategiapuitedirektiivin mukainen ympäristötavoitteiden asettaminen on sisällytetty joihinkin meriä koskeviin alueellisiin yleissopimuksiin mutta ei kaikkiin. Joissakin tapauksissa on pidetty parempana kuvata (parempaan tai huonompaan suuntaan kehittyviä) suuntauksia sen sijaan, että asetettaisiin perusteita sen määrittämiseksi, onko tila hyvä vai ei. Merten tilaa koskevien alueellisten yleissopimusten puitteissa laaditaan säännöllisesti muodossa tai toisessa olevia meriympäristön tilaa käsitteleviä kertomuksia[33], joiden aikatauluissa pyritään noudattamaan meristrategiapuitedirektiivin kuusivuotiskautta, sekä hyväksytään toimintasuunnitelmia ja koordinoidaan seurantatoimia.

Samaan aikaan meriä koskevissa alueellisissa yleissopimuksissa hyödynnetään meristrategiapuitedirektiivin mukaisesti käyttöön otettuja huomattavia henkilöresursseja sekä puitedirektiivin hyväksymisen seurauksena tuotettuja tietoja. EU:n rahoitusta on myönnetty huomattavalle määrälle hankkeita, joiden tavoitteena on meristrategiapuitedirektiivin koordinoitu täytäntöönpano ja meriä koskevien alueellisten yleissopimusten toimintasuunnitelmien laatiminen kaikilla merialueilla. Merten roskaantumisen torjunta on hyvä esimerkki siitä, miten useista eri lähteistä[34] peräisin olevan kohdennetun ja huomattavan EU:n rahoituksen avulla pannaan täytäntöön merten roskaantumisen torjuntaa koskevia alueellisia toimintasuunnitelmia, jotka palvelevat samanaikaisesti kansallisia, alueellisia ja EU:n tavoitteita ja ehkä myös maailmanlaajuisia tavoitteita.

2.6. Maailmanlaajuiset sitoumukset

Meristrategiapuitedirektiivi on tärkein pilari, jonka avulla EU täyttää maailmanlaajuiset sitoumuksensa meriympäristön suojelemisesta ja valtamerten hoitoon liittyvän kestävän lähestymistavan kehittämisestä, kuten todetaan EU:n kansainvälisessä valtamerten hallinnointia koskevassa aloitteessa[35]. Sillä on myös tärkeä rooli, kun varmistetaan EU:n jäsenvaltioissa toteutettavien toimien johdonmukaisuus.

Ekosysteemiin perustuva lähestymistapa on välttämätön, jotta voidaan ”säilyttää meret ja merten tarjoamat luonnonvarat sekä edistää niiden kestävää käyttöä” (kestävän kehityksen tavoite 14), kuten vahvistettiin viimeksi Agenda 2030 -toimintaohjelmassa[36]

[33] UNEP/MAP:n Välimerta koskeva laaturaportti (https://www.medqsr.org/), OSPARin väliarviointi (https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/intermediate-assessment-2017/), HELCOMin toinen kokonaisvaltainen arviointi (http://stateofthebalticsea.helcom.fi/), Mustanmeren ympäristön tilaa koskeva kertomus 2009–2014 (http://www.blacksea-commission.org/SoE2009-2014/SoE2009-2014.pdf).

[34] Esimerkiksi Life+- ja Horisontti 2020 -ohjelmat, Euroopan rakenne- ja investointirahastot, mukaan lukien Euroopan meri- ja kalatalousrahasto ja alueellinen rahoitus, naapuruuspolitiikan rahoitus, kumppanuusvälineen rahoitus sekä kehittämiseen tarkoitettu rahoitus.

[35] Kansainvälinen valtamerten hallinnointi: EU:n panos vastuulliseen valtamerten hoitoon, JOIN(2016) 049 final.

[36] ”Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development” (A/RES/70/1) on syyskuussa 2015 hyväksytty toimintasuunnitelma ihmisten, maapallon ja hyvinvoinnin hyväksi. Se sisältää 17 kestävän kehityksen tavoitetta ja 169 alatavoitetta.

ja myös maailmanlaajuinen yhteisö on vuosikymmenten ajan tunnustanut[37]. Meristrategiapuitedirektiivissä vaaditulla seurannalla ja arvioinnilla EU:ta autetaan saavuttamaan suurin osa kestävän kehityksen tavoitteesta 14, joka kattaa kestävän hallinnan, suojelualueet, merten roskaantumisesta johtuvan saastumisen ja rehevöitymisen, happamoitumisen, kestämättömien kalastuskäytäntöjen vaikutukset, tieteellisen tiedon ja kansainvälisen lainsäädännön täytäntöönpanon. Asiaankuuluvien meriä koskevien alueellisten yleissopimusten puitteissa tehtävällä jäsenvaltioiden tiiviillä alueellisella yhteistyöllä autetaan koordinoimaan valtameriin liittyvien kestävän kehityksen tavoitteiden alueellista täytäntöönpanoa ja arviointia[38] merialuetasolla direktiivin lisäksi.

Meristrategiapuitedirektiiviin sisältyvä erityinen sääntelytavoite ”pidetään yllä biologista monimuotoisuutta” on valtamerten ja merten ympäristön hyvän tilan saavuttamisen kulmakivi. Sen perusteella arvioidaan merieläinten lajiryhmien (mukaan lukien linnut, nisäkkäät ja kalat) sekä pelagisten alueiden ja merenpohjan elinympäristöjen tilaa. Se tarjoaa siten oikeudellisen kehyksen biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen sitoumusten ja tulevan, vuoteen 2030 ulottuvan EU:n biodiversiteettistrategian edistämiseksi. Meristrategiapuitedirektiivissä säädetään myös merten suojelualueiden perustamisesta ja muista alueellisista suojelutoimenpiteistä, joista koostuu yhdenmukaisia ja edustavia verkostoja kansainvälisten sitoumusten mukaisesti[39].

Direktiiviin on sisällytetty merioikeusyleissopimuksen[40] vaatimus tarkkailla ja mitata pilaantumiseen liittyviä riskejä tai sen vaikutuksia EU:n merivesiin. Direktiivillä pannaan täytäntöön myös useita velvoitteita, joiden mukaan jäsenvaltioiden on ryhdyttävä toimenpiteisiin maalta peräisin olevan meriympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi, vähentämiseksi ja valvomiseksi, ehkäistävä merenpohjan ja sen sisustan saastumista ja torjuttava tulokaslajien leviämistä. Meristrategiapuitedirektiiviin on sisällytetty myös kestävää kalastusta ja vesiviljelyä sekä innovointia ja tutkimusinvestointeja koskevia merioikeusyleissopimuksen määräyksiä. Viimeinen vaikkakin tärkeä seikka on se, että alueellista yhteistyötä koskevan painotuksen ansiosta meristrategiapuitedirektiivillä edistetään merioikeusyleissopimukseen sisältyvää valtioiden velvoitetta tehdä yhteistyötä meriympäristön suojelemiseksi.

Pariisin sopimus[41] oli ensimmäinen ilmastosopimus, jossa mainittiin valtameret ja tunnustettiin niiden keskeinen rooli maailmanlaajuisessa ilmastojärjestelmässä. Nykyisin

---

[37] Esimerkiksi vuonna 1992 pidetyn Yhdistyneiden kansakuntien ympäristö- ja kehityskonferenssin (UNCED) ympäristöä ja kehitystä koskeva Rion julistus tai Rio+20-huippukokouksen päätösasiakirja ”The future we want” (A/CONF.216/L.1).

[38] Ks. esimerkiksi 6. maaliskuuta 2018 hyväksytty HELCOMin ministerikokouksen julistus (http://www.helcom.fi/Documents/HELCOM%20at%20work/HELCOM%20Brussels%20Ministerial%20Declaration.pdf).

[39] Etenkin biologista monimuotoisuutta koskevassa yleissopimuksessa sovittu Aichin tavoite 11: Vuoteen 2020 mennessä vähintään 17:ää prosenttia maa- ja sisävesialueista ja kymmentä prosenttia rannikko- ja merialueista, varsinkin luonnon monimuotoisuudelle ja ekosysteemipalveluille erityisen tärkeistä alueista, suojellaan tehokkaasti ja tasapuolisesti hallinnoitujen, ekologisesti edustavien ja hyvin yhteenliitettyjen suojelualueiden järjestelmien avulla ja muilla tehokkailla aluelähtöisillä suojelutoimilla ja ne sisällytetään osaksi laajempaa maisemaa ja merimaisemaa.

[40] Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimuksessa (UNCLOS) vahvistetaan kansojen meriin ja valtameriin liittyvät velvoitteet ja oikeudet, ja se sisältää useita meriympäristön suojeluun ja säilyttämiseen liittyviä velvollisuuksia.

[41] Pariisissa joulukuussa 2015 hyväksytty ensimmäinen maailmanlaajuinen oikeudellisesti sitova sopimus, joka koskee ilmastonmuutoksen ehkäisemistä rajoittamalla maapallon lämpeneminen selvästi alle

useimmat Pariisin sopimukseen perustuvat kansalliset sitoumukset käsittävät meriekosysteemit; tärkeimmät hallitusten esiin nostamat huolenaiheet koskevat rannikoihin, valtamerten lämpenemiseen ja kalastukseen liittyviä vaikutuksia[42]. Meristrategiapuitedirektiivillä ja siihen perustuvilla kokonaisvaltaisilla meristrategioilla luodaan hyvät (vaikkakin vajaasti hyödynnetyt) puitteet, joiden avulla voidaan seurata ilmastonmuutoksen vaikutuksia, tutkia ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja soveltaa ekosysteemiin perustuvaa lähestymistapaa ilmastonmuutokseen sopeutumiseen meriympäristössä. Kuten vihreän kehityksen ohjelmassa todetaan, uusiutuva merienergia lisääntyy Euroopassa todennäköisesti ennennäkemättömällä tavalla[43] osana toimia, joilla pyritään saavuttamaan hiilineutraalius vuoteen 2050 mennessä. Tämä vaikuttaa väistämättä merten eliölajeihin ja elinympäristöihin.

3. TÄRKEIMMÄT YHTEYDET EU:N POLITIIKKOJEN JA MERISTRATEGIAPUITEDIREKTIIVIN VÄLILLÄ[44]

EU:n muilla oikeudellisilla välineillä tuetaan suuressa määrin meristrategiapuitedirektiivin puitteita luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi ja EU:n merellisten luonnonvarojen kestävän käytön varmistamiseksi. Tässä jaksossa tarkastellaan yhdeksää EU:n politiikanalaa, jotka jäsenvaltioiden ilmoituksen mukaan edistävät kaikkein yleisimmin meristrategiapuitedirektiivin mukaisia toimenpideohjelmia, sekä hiljattain muovisaasteiden torjumiseksi kehitettyjä politiikkoja. Yleensä ottaen meristrategiapuitedirektiivin avulla i) yhdistetään kaikki EU:n merivesistä saatavilla oleva (virallinen) tieto kansallisiin meristrategioihin ja ii) arvioidaan meriympäristön tehokkaan hallinnan tilannetta. Uusia poliittisia käsitteitä, kuten ympäristön hyvän tilan[45] määrittelemisessä käytettävät kynnysarvot, on kehitteillä, jotta voidaan toteuttaa strategioita käytännössä ja täydentää muilla politiikanaloilla käytössä olevia kynnysarvoja[46].

---

kahden celsiusasteen ja toteuttamalla edelleen toimia, joilla lämpeneminen rajoitetaan puoleentoista celsiusasteeseen (https://unfccc.int/documents/9097).

[42] Pariisin sopimuksen mukaiset valtameriä koskevat sitoumukset (https://doi.org/10.1038/nclimate3422).

[43] Komission tiedonannossa ”Puhdas maapallo kaikille – Eurooppalainen visio kukoistavasta, nykyaikaisesta, kilpailukykyisestä ja ilmastoneutraalista taloudesta” (COM(2018) 773 final) todetaan, että yli 80 prosenttia sähköstä saadaan uusiutuvista energialähteistä, jotka sijaitsevat yhä useammin avomerellä.

[44] Meristrategiapuitedirektiivin 20 artiklan 3 kohdan g alakohdassa kehotetaan laatimaan yhteenveto muiden asiaa koskevien EU:n politiikkojen panoksesta tämän direktiivin tavoitteiden saavuttamiseen. Yhteenveto ei korvaa tulevaa politiikan johdonmukaisuutta koskevaa analyysia, joka laaditaan meristrategiapuitedirektiivin arvioinnin yhteydessä.

[45] ”Kynnysarvolla” tarkoitetaan arvoa tai arvojen jakaumaa, jonka perusteella voidaan arvioida laatutason saavuttamista tietyn vertailuperusteen osalta. Sen avulla voidaan siten arvioida, missä määrin ympäristön hyvää tila on saavutettu (komission päätöksen (EU) 2017/848 2 artiklan 5 kohta). Kynnysarvoihin sisältyy ”hyväksyttävä poikkeama” vertailu- tai luonnontilaisista olosuhteista. Tämä mahdollistaa merten kestävän käytön, jossa voidaan mukautua jonkinlaisiin paineisiin, mikäli ympäristön yleinen laatu säilytetään (SWD(2020) 62).

[46] Näistä voidaan käyttää muita nimityksiä, kuten ympäristönlaatunormit.

3.1. Vesipuitedirektiivi ja yhdyskuntajätevesien käsittelystä annettu direktiivi[47]

Monet joki- ja meriympäristöön vaikuttavat ongelmat ovat peräisin maalta. Sen vuoksi meristrategiapuitedirektiivissä ja vesipuitedirektiivissä käsitellään samantyyppisiä paineita ja osatekijöitä (ihmisten toiminta), ja niihin sisältyy monia yhteisiä toimenpiteitä. Merten rehevöitymistä, epäpuhtauksia, hydrografisia muutoksia ja biologista monimuotoisuutta koskevat meristrategiapuitedirektiivin toimenpiteet perustuvat vesipuitedirektiivissä esitettyihin toimenpiteisiin. Vesipuitedirektiivin[48] viidennessä täytäntöönpanokertomuksessa tarkastelluista vesipiirin hoitosuunnitelmista vain kolmanneksessa katsottiin lisätoimenpiteiden olevan tarpeen meristrategiapuitedirektiivin täytäntöönpanon edistämiseksi. Muutamissa jäsenvaltioissa otettiin vapaaehtoisesti käyttöön esimerkiksi jokien roskaantumista torjuvia toimenpiteitä meristrategiapuitedirektiivin täytäntöönpanon tukemiseksi.

Molempia direktiivejä sovelletaan alueellisesti rannikko- ja aluevesiin siten, että meristrategiapuitedirektiivi nimenomaan kattaa ainoastaan sellaisia rannikkovesiin liittyviä näkökohtia, joita ei käsitellä vesipuitedirektiivissä (esimerkiksi vedenalainen melu ja merten roskaantuminen), ja vesipuitedirektiivissä keskitytään aluevesiä käsiteltäessä ainoastaan niiden kemialliseen tilaan. Vuonna 2017 komissio saattoi meristrategiapuitedirektiivin ajan tasalle ympäristön hyvän tilan määrittämistä koskevalla päätöksellä. Vuoden 2017 päätöksessä jäsenvaltioita vaaditaan käyttämään uudelleen vesipuitedirektiivin mukaisia merten rehevöitymistä, epäpuhtauksia ja hydrografisia muutoksia koskevia arviointeja. Kuten vesipuitedirektiivin toimivuustarkastus[49] kuitenkin jo osoitti, tätä vaatimusta ei edelleenkään aina noudateta, koska kummankin direktiivin nojalla tehdyt kansalliset arvioinnit voivat hieman poiketa toisistaan (esimerkiksi laatutekijät tai arviointiasteikot voivat olla erilaisia), eikä vesipuitedirektiivin mukainen hyvän ekologisen tai kemiallisen tilan määritelmä perustu aina samoihin tekijöihin kuin meristrategiapuitedirektiivissä tarkoitettu ympäristön hyvä tila. Toimivuustarkastuksen mukaan vesipuitedirektiivi ja meristrategiapuitedirektiivi ovat kuitenkin johdonmukaisia, ja niiden tavoitteet täydentävät toisiaan. Tulosten perusteella pintavesistä (joet, järvet, jokisuiden vaihettumisalueet ja rannikkovedet) noin 40 prosentissa on saavutettu hyvä ekologinen tila tai potentiaali ja 38 prosentissa on saavutettu hyvä kemiallinen tila[50]. Tämä vaikuttaa suoraan meristrategiapuitedirektiivin mukaiseen edistymiseen.

Yhdyskuntajätevesien käsittelystä annetussa direktiivissä vahvistetaan tavoitteet ja välineet, joilla pyritään lähinnä vähentämään pistelähteiden kautta pääsevien orgaanisten ainesten ja ravinteiden määrää. Yhdyskuntajätevesien käsittelystä annetun direktiivin ja rehevöitymisen välinen yhteys osoitetaan useimmissa jäsenvaltioiden toimenpideohjelmissa, kun taas muita meristrategiapuitedirektiivin kannalta suoraan

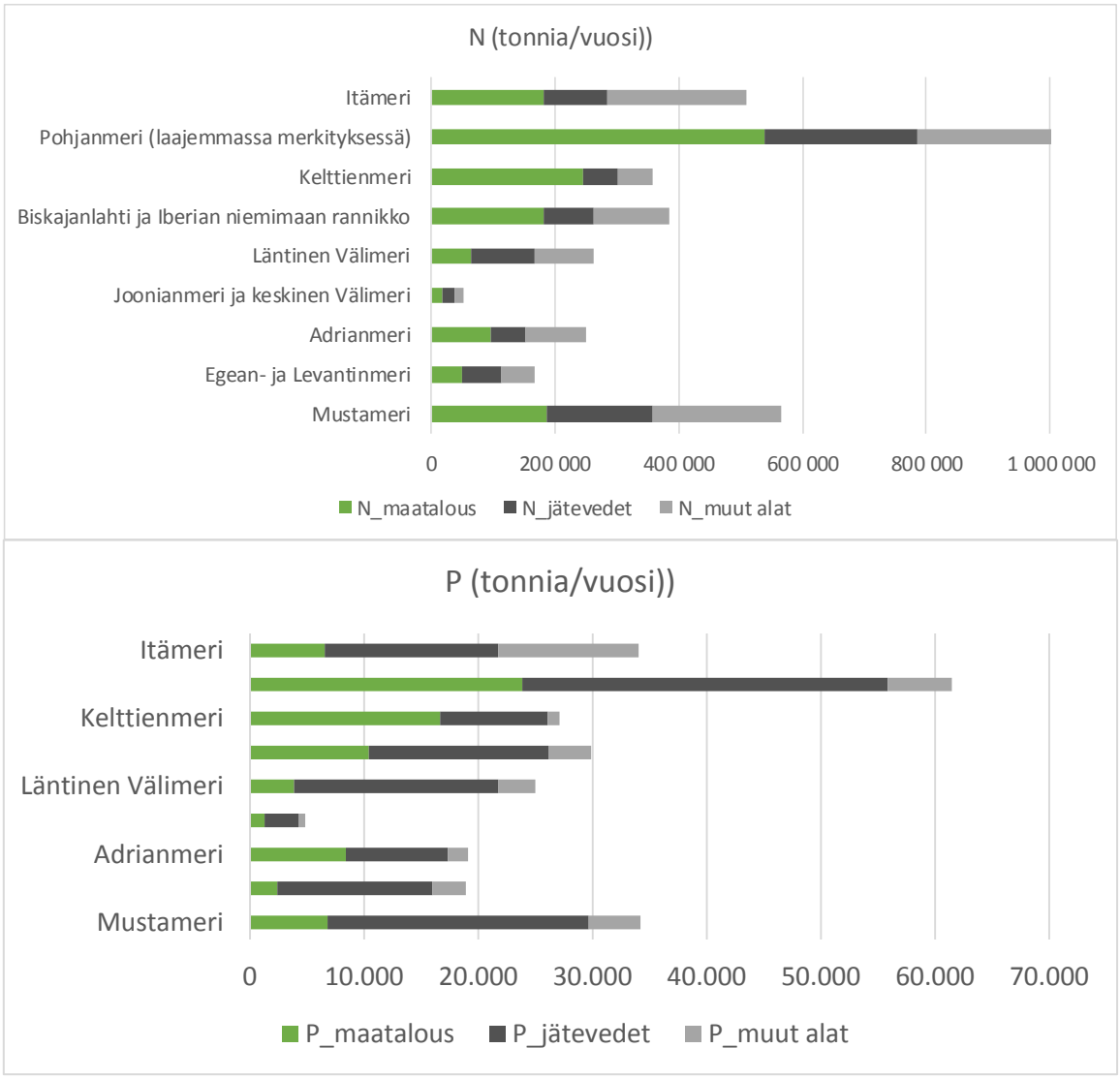
[47] Neuvoston direktiivi 91/271/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1991, yhdyskuntajätevesien käsittelystä (EYVL L 135, 30.5.1991, s. 40).

[48] Komission yksiköiden valmisteluasiakirja – Raportti vesipuitedirektiivin toimenpideohjelmien täytäntöönpanon edistymisestä, joka liittyy komission tiedonantoon Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Vesipolitiikan puitedirektiivi ja tulvadirektiivi: Toimenpiteet EU:n vesien hyvän tilan saavuttamiseksi ja tulvariskien vähentämiseksi (SWD(2015) 50).

[49] Komission yksiköiden valmisteluasiakirja vesipuitedirektiivin, pohjavesidirektiivin, ympäristönlaatunormeista annetun direktiivin ja tulvadirektiivin toimivuustarkastuksesta (SWD(2019) 439).

[50] Euroopan ympäristökeskuksen vuonna 2018 julkaistu State of Water -kertomus (https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-water#tab-data-references).

merkityksellisiä aiheita (kuten epäpuhtaudet ja merten roskaantuminen) ei yleensä mainita selvästi. Yhdyskuntajätevesien käsittelystä annetun direktiivin arvioinnissa vahvistettiin, että direktiivin avulla on vähennetty hyvin tehokkaasti käsitellyn jäteveden saastekuormitusta ja että direktiivin täytäntöönpano on edelleen ratkaisevan tärkeää meristrategiapuitedirektiivin tavoitteiden saavuttamiseksi[51]. Arvioinnissa korostettiin joitakin jätevedenpuhdistamoihin liittyviä rajoituksia, jotka voivat olla meriympäristön kannalta merkityksellisiä, kuten sitä, että kasvavaa huolta aiheuttavia epäpuhtauksia (esimerkiksi lääkeaineita ja mikromuoveja) tai kaikkia tulvavesiä, kaupunkien valumavesiä tai pienten taajamien jätevesiä ei käsitellä. Yhdyskuntajätevesien käsittelystä annettu direktiivi on kuitenkin ollut yksi tehokkaimmista välineistä pyrittäessä rajoittamaan kaupungeista peräisin olevia saasteita, muun muassa nitraattia ja fosforia, joki- ja merivesissä.



Kaavio 1: Typen (N) ja fosforin (P) kuormitus merten osa-alueilla lähteittäin (tonnia vuodessa). Tämä analyysi sisältyi yhdyskuntajätevesien käsittelystä annetun direktiivin[52] tuoreeseen arviointiin.

[51] Ks. https://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/evaluation/index_en.htm ja kyseisellä sivustolla saatavilla olevat asiakirjat.

[52] Pistocchi ym., 2019 (https://doi.org/10.2760/303163).

3.2. Lintu- ja luontotyyppidirektiivit

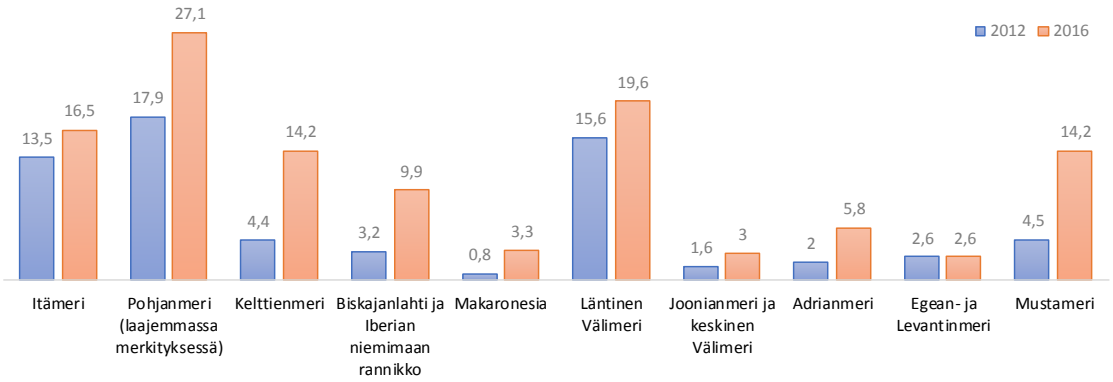
Kuten meristrategiapuitedirektiivin toimenpideohjelmat ovat osoittaneet, lintu- ja luontotyyppidirektiiveillä on erityisen suuri merkitys ympäristön hyvän tilan saavuttamisessa, kun tarkastellaan merten biologista monimuotoisuutta, tulokaslajeja sekä kaupallisesti hyödynnettäviä kaloja ja äyriäisiä. Lintu- ja luontotyyppidirektiivit yhdistetään vain muutamissa toimenpideohjelmissa meristrategiapuitedirektiivin merten roskaantumista ja vedenalaista melua koskeviin kuvaajiin, vaikka roskaantuminen ja melu voivat olla uhka esimerkiksi merilinnuille sekä merissä eläville nisäkkäille ja matelijoille.

Kaikkien kolmen direktiivin tavoitteet ovat samantyyppisiä, vaikka meristrategiapuitedirektiivin soveltamisala on laajempi. Luontotyyppidirektiivin tärkein tavoite – direktiivissä tarkoitettujen lajien ja luontotyyppien ”suotuisan suojelun tason” saavuttaminen – ja lintudirektiivin kaikkia luonnonvaraisia lintuja koskeva vastaava tavoite eivät täysin vastaa ”ympäristön hyvän tilan” määritelmää tai siihen liittyviä toimenpiteitä tai määräaikoja. Molemmat käsitteet kuitenkin tukevat toisiaan. Jäsenvaltiot arvioivat lintu- ja luontotyyppidirektiiveissä suojeltujen lajien ja luontotyyppien tilaa ja kehityssuuntia ja toimittavat kertomuksen kuuden vuoden välein. Euroopan merialueilla sellaisten lajien prosenttiosuus, joiden suojelun tason ilmoitettiin olevan luontotyyppidirektiivin mukaisesti suotuisa, vaihteli vuosina 2007–2012 nollasta (Mustameri) 20 prosenttiin (Itämeri)[53]. Vuoden 2017 päätöksessä esitetään, että lintu- ja luontotyyppidirektiivien mukaisia, merten eliölajeja ja luontotyyppejä koskevia arviointeja käytettäisiin mahdollisuuksien mukaan uudelleen, mutta kukin jäsenvaltio voi toimia tässä asiassa omalla tavallaan[54]. Lisäksi sekä meristrategiapuitedirektiivissä että luontotyyppidirektiivissä määritetään maantieteellisiä alueita, joiden puitteissa jäsenvaltioiden on tarkoitus tehdä yhteistyötä ja noudattaa yhteisiä lähestymistapoja. Kummassakin direktiivissä käytetyt alueelliset rajat on nyt suurelta osin yhdenmukaistettu.

Meristrategiapuitedirektiivin mukaisesti ilmoitetuilla alueellisilla suojelutoimenpiteillä viitataan yleensä merten suojelualueisiin, jotka perustettiin lintu- ja luontotyyppidirektiivien nojalla osaksi Natura 2000 -verkostoa, joka on meriympäristössä vielä kesken. Meristrategiapuitedirektiivillä uudistettiin kuitenkin alueellista suojelua koskevaa näkemystä, ja sen mukaan merten suojelualueiden verkostojen olisi oltava (osa-)alueiden tasolla ekologisesti johdonmukaisia ja edustavia sen lisäksi, että niiden on vastattava yksittäisten merensuojelualueiden erityisiin suojelutavoitteisiin. Suojelualueiden verkostojen olisi sen vuoksi oltava kokonaisvaltaisia välineitä, joilla puututaan kaikkiin merkittäviin paineisiin, ja niiden olisi oltava tehokkaita ja edustettava tasapuolisesti kaikkia meren elinympäristöjä ja ekosysteemien ominaisuuksia. Jäsenvaltioiden meristrategiapuitedirektiivin mukaisissa toimenpideohjelmissa ei silti käsitellä alueellisesti johdonmukaisuutta ja tehokkuutta.

[53] Unionin tärkeinä pitämät lajit: https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/species-of-european-interest-2/assessment

[54] Komissio on käynnistänyt tutkimuksen, jonka tarkoituksena on tutkia lintu-, luontotyyppi- ja meristrategiapuitedirektiivien mukaisten ilmoitettujen tietojen ja poliittisten tavoitteiden yhdenmukaisuutta merten eliölajien ja elinympäristöjen arvioinnin kanssa.



Kaavio 2: Merten suojelualueiden piiriin kuuluvien alueiden prosenttiosuuden viimeaikainen kehitys (2012–2016) EU:n vesillä merten eri osa-alueilla[55].

3.3. Yhteinen kalastuspolitiikka

Yhteisen kalastuspolitiikan yhtenä tavoitteena on johdonmukaisuus meristrategiapuitedirektiivin ja sen ympäristön hyvän tilan saavuttamista koskevan tavoitteen kanssa. Yhteisellä kalastuspolitiikalla puututaan pyyntipaineisiin, jotka vaikuttavat kaupallisesti hyödynnettävien kalojen ja äyriäisten kantoihin (yksi meristrategiapuitedirektiivin kuvaajista), määrittämällä kalastusmääriä ja ottamalla käyttöön teknisiä toimenpiteitä kestävien kalastuskäytäntöjen määrittelemiseksi. Politiikan tavoitteena on myös varmistaa, että kalastustoiminnan kielteiset vaikutukset meriekosysteemeihin jäävät mahdollisimman vähäisiksi. Tällä tarkoitetaan vaikutuksia meren eliöiden runsauteen ja monimuotoisuuteen, meren ravintoverkkoihin ja ekosysteemeihin sekä merenpohjan elinympäristöihin (erityisen tärkeä meristrategiapuitedirektiivin kolmen muun kuvaajan kannalta). Lisäksi kalastuksesta johtuva roskaantuminen, kuten hylätyt tai kadonneet kalaverkot ja muut pyydykset, saattaa muuttaa elinympäristöjä. Merten biologiseen monimuotoisuuteen ja kaupallisesti hyödynnettäviin kaloihin ja äyriäisiin liittyvät meristrategiapuitedirektiivin mukaiset toimenpiteet yhdistetään yhteiseen kalastuspolitiikkaan useimmissa jäsenvaltioissa, mutta merten roskaantumiseen liittyvien toimien kanssa tämä tapahtui vain harvoissa jäsenvaltioissa. Monien kaupallisesti hyödynnettävien kalojen ja äyriäisten kalastuskuolevuuden tasot ovat komission kalastuspolitiikan nojalla ehdottamien hoitotoimenpiteiden ansiosta laskeneet Koillis-Atlantilla ja Itämerellä; tämä kehitys ei ole kuitenkaan vielä riittävä asiaankuuluvien yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi. Tilanne on pahempi Välimerellä ja Mustallamerellä, joiden alueella liikakalastus on edelleen yleinen käytäntö.

Meristrategiapuitedirektiivin liitteessä I todetaan, että kaikkien kaupallisesti hyödynnettävien kala- ja äyriäiskantojen olisi oltava turvallisten biologisten rajojen sisällä. Meristrategiadirektiivissä hyödynnetään yhteisen kalastuspolitiikan kestävän enimmäistuoton käsitettä kantojen tilan mittaamisessa. Näin ollen direktiivissä kannustetaan käyttämään kalakantojen arviointeja ja asiaankuuluvia monivuotisia suunnitelmia sekä kuulemaan asianomaisia tieteellisiä elimiä. Vaikka kalakantatietoja on yhteisen kalastuspolitiikan mukaisesti saatavilla enemmän tai vähemmän ja jäsenvaltiot ilmoittavat kyseiset tiedot, ne eivät kuitenkaan ilmoita järjestelmällisesti muihin perusteisiin liittyviä tietoja, kuten lajien tahattomiin sivusaaliisiin liittyvää kuolevuus-

[55] Eurooppalainen sisä-, rannikko- ja merivesiä käsittelevä teemakeskus, 2017 (https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/external/spatial-analysis-of-marine-protected).

/loukkaantumisastetta tai kalastustoiminnasta johtuvia merenpohjan fyysisiä häiriöitä. Tällaisia aukkoja voidaan toisinaan korjata alueellisilla tiedoilla; esimerkiksi Pohjanmeren (sen laajemmassa merkityksessä) ja Kelttienmeren merenpohjasta 86 prosentissa on merkkejä pohjatroolien aiheuttamista fyysisistä häiriöistä[56]. Sekä meristrategiapuitedirektiivin että yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteiden täytäntöönpanolla parannettaisiin kaupallisesti hyödynnettävien kalakantojen, biologisen monimuotoisuuden ja elinympäristöjen suojelua. Myös meristrategiapuitedirektiivin mukaisten kynnysarvojen vahvistaminen helpottaisi kohdennettujen toimenpiteiden, muun muassa yhteisen kalastuspolitiikan piiriin kuuluvien toimenpiteiden, täytäntöönpanoa.

Yhteisellä kalastuspolitiikalla edistetään myös kestävää vesiviljelyä, jolla parannetaan elintarviketurvaa ja -huoltoa sekä kasvua ja työllisyyttä. Yhteisessä kalastuspolitiikassa suositellaan noudattamaan unionin ei-sitovia strategisia suuntaviivoja, jotka hyväksyttiin ensimmäisen kerran vuonna 2013 kestävän vesiviljelytoiminnan kehittämiseksi. Kyseisiä suuntaviivoja käytettiin jäsenvaltioiden monivuotisten kansallisten suunnitelmien ja toimien perustana Euroopan meri- ja kalatalousrahaston yhteydessä vuosina 2014–2020. Vuoden 2013 suuntaviivoja tarkistetaan parhaillaan, ja niitä käytetään saatettaessa ajan tasalle kansallisia suunnitelmia, jotka koskevat vesiviljelyn vuoden 2020 jälkeisen rahoituksen käyttöönottoa.

3.4. Merten aluesuunnittelun puitteista annettu direktiivi[57]

Merten aluesuunnittelun puitteista annetussa direktiivissä jäsenvaltioita vaaditaan laatimaan merten aluesuunnitelmia asiaankuuluvien toimintojen ja käyttötarkoitusten rinnakkaisuuden ja kestävyyden edistämiseksi. Direktiivissä viitataan selvästi meristrategiapuitedirektiiviin ja vaaditaan, että merten aluesuunnittelussa olisi sovellettava ekosysteemiin perustuvaa lähestymistapaa ja että aluesuunnittelulla olisi edistettävä ympäristön hyvän tilan tavoitteiden saavuttamista ja koordinoitava mahdollisuuksien mukaan määräaikoja meristrategiapuitedirektiivin mukaisesti. Monissa tutkimuksissa on määritelty merten aluesuunnittelun ekosysteemiin perustuva lähestymistapa tai maa- ja merialueiden välinen vuorovaikutus tai toteutettu ne käytännössä, mutta vielä ei ole sovittu koko Euroopassa käytettävästä menetelmästä.

Jäsenvaltiot yhdistävät meristrategiapuitedirektiivin mukaisissa toimenpideohjelmissaan merten biologisen monimuotoisuuden (suojelualueiden kautta) ja hydrografiset muutokset (merten aluesuunnitelmien kattamien toimien kautta) lähinnä merten aluesuunnittelusta annettuun direktiiviin, vaikka kolme maata[58] mainitseekin mahdollisen yhteyden vedenalaiseen meluun. Ensimmäinen merten aluesuunnittelua koskeva raportointikierros järjestetään vasta vuonna 2021, ja siksi on vielä epäselvää, missä määrin meristrategiapuitedirektiivin tavoitteet otetaan direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa huomioon ekosysteemiin perustuvaa lähestymistapaa tukevana välineenä. Koska merten aluesuunnittelun puitteista annetussa direktiivissä tarkoitettu prosessi kattaa kaikki sinisen talouden alat ja toiminnot, sen avulla olisi pantava täytäntöön hallintatoimenpiteitä, joilla edistetään ympäristön hyvän tilan saavuttamista.

[56] OSPAR-yleissopimuksen arviointiportaali – vallitseville ja erityisille elinympäristöille aiheutuneiden fyysisten vahinkojen laajuus (https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/intermediate-assessment-2017/biodiversity-status/habitats/extent-physical-damagepredominant-and-special-habitats/).

[57] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/89/EU, annettu 23 päivänä heinäkuuta 2014, merten aluesuunnittelun puitteista (EUVL L 257, 28.8.2014, s. 135).

[58] Bulgaria, Irlanti ja Puola.

3.5. Strategisesta ympäristöarvioinnista ja ympäristövaikutusten arvioinnista annetut direktiivit[59]

Näiden kahden direktiivin tavoitteena on saavuttaa ympäristön korkeatasoinen suojelu varmistamalla, että tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutukset (strateginen ympäristöarviointi) sekä hankkeiden ympäristövaikutukset (ympäristövaikutusten arviointi) analysoidaan päätöksentekomenettelyn varhaisessa vaiheessa. Meristrategiapuitedirektiivin mukaisissa toimenpideohjelmissa strateginen ympäristöarviointi ja ympäristövaikutusten arviointi yhdistettiin useimmiten hydrografisiin muutoksiin, vedenalaiseen meluun, merten biologiseen monimuotoisuuteen, rehevöitymiseen ja laaja-alaisiin toimenpiteisiin. Vaikka biologiseen monimuotoisuuteen liittyviä näkökohtia ei ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä aina arvioida, noin puolessa jäsenvaltioista biologista monimuotoisuutta koskevat toimenpiteet perustuvat ympäristövaikutusten arviointia koskevaan direktiiviin. Sen sijaan harvat jäsenvaltiot tuntuvat ymmärtävän ympäristövaikutusten arvioinnin mahdollisuudet, kun arvioidaan epäpuhtauksien kannalta merkityksellisiä toimia.

Kun otetaan huomioon strategisesta ympäristöarvioinnista ja ympäristövaikutusten arvioinnista annettujen direktiivien mukaisten arviointien laaja soveltamisala ja strateginen luonne, niillä voisi olla merkitystä kaikkien meristrategiapuitedirektiivin kuvaajien kannalta, vaikka mittakaavassa ja yksityiskohtaisuudessa saattaa olla eroja. Esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointi on tehtävä hankkeista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, ennen kuin niille myönnetään lupa. Tällaisia arviointeja voitaisiin hyödyntää arvioitaessa ympäristön tilaa meristrategiapuitedirektiivin mukaisesti. Tämä voi olla merkityksellistä myös strategista ympäristöarviointia koskevan direktiivin kannalta, jossa keskitytään suunnitelmiin ja ohjelmiin laajemmassa mittakaavassa. Näiden kolmen direktiivin avulla ympäristön hyvän tilan saavuttamiseksi hankittavissa tiedoissa, jotka koskevat muun muassa meri- ja maa-alueilla toteutettavista toimista johtuvia paineita, on vielä parantamisen varaa.

3.6. Jätepuitedirektiivi[60], EU:n muovistrategia[61] ja kertakäyttöisistä muovituotteista annettu direktiivi[62]

Jätepuitedirektiivissä säädetään tärkeistä mekanismeista, jotka koskevat roskien poistamista ja veden laadun parantamista meristrategiapuitedirektiivin vaatimusten mukaisesti. Direktiiviin lisättiin äskettäisen tarkistuksen yhteydessä suoria viittauksia meriympäristöön kohdistuviin vaikutuksiin, ja siinä, kuten myös meristrategiapuitedirektiivissä, asetetaan tavoitteeksi merten roskaantumisen pysäyttäminen sekä vaaditaan jäsenvaltioita toteuttamaan käytännön toimia roskaantumisen, myös merten roskaantumisen, ehkäisemiseksi. Jätepuitedirektiivissä

[59] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY, annettu 27 päivänä kesäkuuta 2001, tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (EUVL L 197, 21.7.2001, s. 30) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/52/EU, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU muuttamisesta (EUVL L 124, 25.4.2014, s. 1).

[60] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/851, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, jätteistä annetun direktiivin 2008/98/EY muuttamisesta (EUVL L 150, 14.6.2018, s. 109).

[61] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – EU:n strategia muoveista kiertotaloudessa (COM(2018) 028 final).

[62] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/904, annettu 5 päivänä kesäkuuta 2019, tiettyjen muovituotteiden ympäristövaikutuksen vähentämisestä (EUVL L 155, 12.6.2019, s. 1).

vahvistetut tavoitteet ja toimenpiteet ovat siten suoraan merkityksellisiä torjuttaessa merten epäpuhtauksia. Koska kaikkia direktiivin vaatimuksia ei ole vielä saatettu osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, on liian aikaista päätellä, miten tehokkaasti ne toimivat käytännössä. Tällä hetkellä suurimpana haasteena on varmistaa direktiivin täysimääräinen täytäntöönpano ja ehkäistä jätteiden sijoittamista (usein käsittelemättöminä) kaatopaikoille, jotka voivat olla ongelma erityisesti rannikkoalueilla.

Vaikka meristrategiapuitedirektiivin nojalla saadut tiedot merten roskaantumisesta, mikroroskista ja niiden vaikutuksista luontoon ovat rajallisia, niistä oli hyötyä laadittaessa EU:n muovistrategiaa, ja siten niitä saatettiin käyttää kiertotalouden toimintasuunnitelmassa. Konkreettinen esimerkki meristrategiadirektiivin merkityksestä muovistrategian seurannassa on se, miten sitä hyödynnetään kertakäyttöisiä muovituotteita ja kalastusvälineitä koskevassa uudessa direktiivissä. Komissio keräsi meristrategiapuitedirektiivin mukaisten, rantojen roskaantumista koskevien seurantatoimien puitteissa riittävästi tietoa vaikutustenarvioinnin ja lainsäädäntöehdotuksen esittämistä varten. Meristrategiapuitedirektiivillä edistetään merkittävästi myös uuden muovituotteita koskevan direktiivin tehokkuuden arviointia ja strategian muiden toimien, esimerkiksi roskaantumisen ja mikromuovien määrittämisen ja kartoituksen, seurantaa. Meristrategiapuitedirektiivistä odotetaan olevan hyötyä vielä uudessa kiertotalouden toimintasuunnitelmassa[63].

4. YHTEENVETO EU:N MERIYMPÄRISTÖN TILASTA

Jäsenvaltioiden meristrategiapuitedirektiivin mukaisesti vuosina 2012–2015 tekemässä EU:n merivesien alustavassa arvioinnissa ei saatu aikaan yhtenäistä koko Eurooppaa koskevaa tietämyskantaa. Tämä johtui pääasiassa kutakin vertailuperustetta koskevien indikaattoreiden epäjohdonmukaisuudesta, metodologisten lähestymistapojen huomattavasta epäyhtenäisyydestä ja ilmoitetuissa tiedoissa olevista aukoista. Komissio hyväksyi vuonna 2017 tarkistetun päätöksen ympäristön hyvän tilan määrittämisestä (ks. alaviite 15), jotta voitaisiin parantaa jäsenvaltioiden raporttien yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta. Alustava arviointi oli tarkoitus saattaa ajan tasalle lokakuussa 2018. Silti vain 14 jäsenvaltiota oli toimittanut raporttinsa vuoden 2019 lokakuuhun mennessä, ja niistä vain kymmenen oli sovitusti sähköisessä muodossa (SWD(2020) 60). Tässä yhteenvedossa käytetään siksi Euroopan ympäristökeskuksen ja Euroopan komission yhteisen tutkimuskeskuksen kokoamia tietoja (asiakirja SWD(2020) 61) jäsenvaltioiden raportoimien tietojen lisäksi.

4.1. Uhanalaiset meriekosysteemit

Biologisen monimuotoisuuden häviämistä ei saatu pysäytettyä Euroopan merissä meristrategiapuitedirektiivin täytäntöönpanon ensimmäisen kauden aikana[64]. Meriekosysteemien biologinen monimuotoisuus on Euroopan merissä yhä haavoittuva eikä elinympäristöjen ja lajien hyvää tilaa ole turvattu. Jotkin merilajien populaatiot ja

[63] Komission tiedonanto Euroopan Parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Uusi kiertotalouden toimintasuunnitelma puhtaamman ja kilpailukykyisemmän Euroopan puolesta (COM(2020) 098 final).

[64] Merten biologisen monimuotoisuuden heikkenemistä kaikkialla Euroopan merissä käsitellään raportissa ”Euroopan ympäristö – tila ja näkymät 2020” (https://www.eea.europa.eu/soer-2020/intro) sekä IPBES:in Euroopan ja Keski-Aasian biologista monimuotoisuutta ja ekosysteemipalveluja käsittelevässä alueellisessa arviointiraportissa (https://ipbes.net/assessment-reports/eca). Lisää aiheeseen liittyviä viittauksia ja tietoja esitetään asiakirjassa SWD(2020) 61.

lajiryhmät ovat yhä uhanalaisia, muun muassa eräät merilinnut (esimerkiksi Koillis-Atlantilla arvioiduista merilintulajeista yli 25 prosentin runsaus on laskenut huomattavasti), rustokalat[65] (esimerkiksi Välimeressä elävistä lajeista noin 40 prosentin kanta on pienentynyt ja monista on saatavilla riittämättömästi tietoja) tai jotkin valaat[66] (esimerkiksi Itämeren keskiosassa elävien pyöriäisten populaatioon kuuluu muutama sata yksilöä). Välimeren ja Mustanmeren kaupallisesti hyödynnettävistä kala- ja äyriäislajeista vähintään 87:ää prosenttia kalastetaan liikaa[67]. Valaspopulaatioiden tilasta ei yleensä joko ole tietoa tai niiden tila ei ole hyvä. Pääjalkaisten ja matelijoiden seuranta on liian vähäistä (esimerkiksi luontotyyppidirektiivin nojalla esitettyjen raporttien mukaan merikilpikonnista 33 prosentilla suojelun taso oli epäsuotuisa ja 67 prosentilla tuntematon).

Toisaalta tiettyjä paineita on onnistuttu vähentämään viimeisten parin vuosikymmenen aikana toteutettujen hallintatoimenpiteiden ja yhteisten alueellisten ohjelmien avulla, ja niillä on edistetty joidenkin lajien populaation kasvua (esimerkiksi jotkin harmaahyljepopulaatiot eri puolilla Eurooppaa ja kaupallisesti hyödynnetyt kalalajit Koillis-Atlantin valtamerellä). Koillis-Atlantilla ja Itämerellä arvioiduista kala- ja äyriäiskannoista 41 prosenttia on tällä hetkellä turvallisten biologisten rajojen sisällä, ja tämä prosenttiluku nousee huomattavasti, kun huomioon otetaan vain toinen perusteista (kalastuskuolevuus ja lisääntymiskyky). Muita esimerkkejä kantojen vakiintumisesta tai elpymisestä ovat merikotkat Itämeren alueella ja munkkihylkeet joissakin Välimeren osissa.

Pohjakalastuksen, rannikkoalueiden kehityksen ja muiden toimien kumulatiiviset vaikutukset kohdistavat merkittäviä paineita merenpohjan elinympäristöihin. Asiakirjassa SWD(2020) 61 esitetyn tutkimuksen alustavat tulokset osoittavat, että Euroopan mannerjalustasta ja mannerrinteestä noin 43 prosentissa ja rannikon merenpohjasta 79 prosentissa katsotaan olevan fyysisiä häiriöitä, jotka johtuvat pääasiassa pohjatroolikalastuksesta. Neljäsosassa EU:n rannikkoalueista merenpohjan elinympäristöt ovat todennäköisesti kadonneet. Meristrategiapuitedirektiivin mukaan merkittävimpiä bentaalisia[68] elinympäristöjä hävittäviä toimia ovat merialueen täyttö ja tulvantorjunta, satamien rakentaminen, kiinteän jätteen hävittäminen, uusiutuvan energian tuotanto ja kestämättömät vesiviljelykäytännöt. Bentaalisten elinympäristöjen heikentynyt tila vaikuttaa todennäköisesti lajeihin, jotka ovat niistä suoraan tai välillisesti riippuvaisia, ja muun muassa kaupallisesti hyödynnettävien lajien runsauteen.

Vaikka merten ravintoverkkojen yleistä tilaa ei voida vielä täysin arvioida kaikkialla Euroopan merissä, on olemassa useita esimerkkejä trofiakilloista[69], jotka näyttävät ajan mittaan heikkenevän. Tämä koskee erityisesti monien merkittävimpien saalistajien, kuten lintujen, haiden ja merinisäkkäiden, runsauden vähenemistä. Jotkin merenalaiset yhteisöt eivät riittämättömän runsauden vuoksi voi säilyttää täyttä lisääntymiskykyään. Tällaisia ovat monet kaupallisesti hyödynnettävät kala- ja äyriäiskannat Välimerellä ja Mustallamerellä. On myös nähtävissä merkkejä joidenkin yhteisöjen, kuten Itämerellä

[65] Rustokalat käsittävät hait ja rauskut.

[66] Valaisiin kuuluvat valaat, delfiinit ja pyöriäiset.

[67] Tieto perustuu analyysiin, jossa käsiteltiin 47:ää kala- ja äyriäiskantaa eli puolta kaikista alueella kaupallisesti hyödynnetyistä kannoista.

[68] Merenpohjassa sijaitsevat elinympäristöt.

[69] Trofiakilta on lajiryhmä, joka käyttää samantyyppisiä resursseja vastaavalla tavalla.

esiintyvän kasviplanktonin ja joissakin Koillis-Atlantin osissa elävien eläinplanktonlajien (hankajalkaiset), kokorakenteen ja levinneisyyden muutoksista (osoitus trofitasosta).

Monista arvioiduista lajeista on saatavilla riittämättömästi tietoa lajin tilan arvioimiseksi. Tietoa on hankittava useista lähteistä, jotka eivät aina kata EU:ta yhdenmukaisesti. Monien lajiryhmien otannat ovat liian pieniä, eikä ihmisen eri toimien vaikutuksia merilajien populaatioihin tai koko ravintoverkkoon voida vielä täysin määrittää. Tietojen keruuta on kiireellisesti tehostettava ja mahdollisuuksien mukaan täydennettävä mallintamistavoilla. Kalakantoja olisi arvioitava laajemmin ja säännöllisemmin erityisesti Välimeren, Mustanmeren ja Makaronesian alueilla.

4.2. Tärkeimmät meriekosysteemeihin kohdistuvat paineet

4.2.1. Tulokaslajit

Euroopan merissä elää meriympäristön alkuperäiseen lajistoon kuulumattomia lajeja yli 1 200, ja niiden yhteenlaskettu määrä kasvaa edelleen, vaikka niiden saapumistahti näyttää hidastuneen viime vuosikymmenen aikana. Suuri määrä tällaisia lajeja elää Välimeressä. Suunnilleen seitsemän prosenttia meriympäristön alkuperäiseen lajistoon kuulumattomista lajeista on mahdollisesti haitallisia. Niiden vaikutuksia kotoperäisiin eliöyhteisöihin, ekosysteemeihin ja ekosysteemipalveluihin on tutkittava edelleen. Tämäntyyppiset lajit kulkeutuvat Euroopan meriin ilmeisesti pääasiassa merenkulun (49 prosenttia) sekä meri- ja sisävesiliikenteen käytävien, kuten Suezin kanavan (33 prosenttia), kautta. Tarvitaan toimenpiteitä, joilla voidaan puuttua paremmin pääasiallisiin kulkeutumisreitteihin ja vähentää uusia tuonteja mahdollisimman tehokkaasti alueelliset erityispiirteet huomioon ottaen. On vaikea arvioida, kuinka suureen osaan kotoperäisistä merilajeista ja -elinympäristöistä tulokaslajit ovat vaikuttaneet haitallisesti. Meriekosysteemien palautumiskykyä parantamalla voitaisiin kuitenkin välttää suurimmat vaikutukset niin, että minimoitaisiin olosuhteet, jotka voivat edistää tulokaslajien kehittymistä haitallisiksi (esimerkiksi kotoperäisten lajien väheneminen ja tyhjien ekologisten lokeroiden syntyminen ravintoverkossa tai ilmastonmuutoksen vaikutukset).

4.2.2. Kalastus

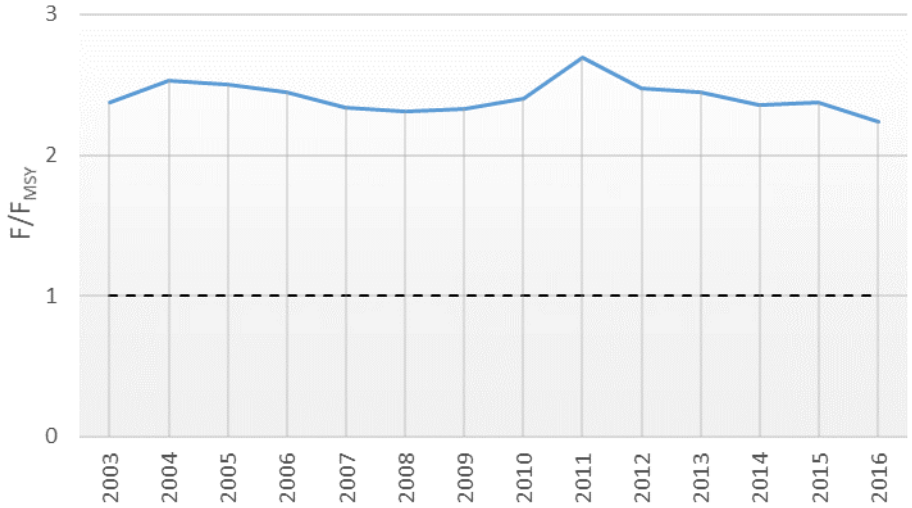
Kala- ja äyriäiskantojen paremmalla hoidolla on 2000-luvun alkupuolelta alkaen autettu vähentämään pyyntipaineita Koillis-Atlantilla ja Itämeressä, ja monien kala- ja äyriäiskantojen lisääntymiskyvyn elpymisestä on olemassa merkkejä. Tällä hetkellä 41 prosenttia näiden kahden alueen arvioiduista kala- ja äyriäiskannoista on turvallisten biologisten rajojen sisällä[70], mikä merkitsee, että turvallisten biologisten rajojen sisällä olevien kantojen määrä on lähes kaksinkertaistunut 15 kannasta vuonna 2003 29 kantaan vuonna 2017. Keskimääräinen kalastuskuolevuus on näillä alueilla lähellä kestävän enimmäistuoton tasoja, mutta lisäparannuksia tarvitaan, jotta kaikki kannat saavuttaisivat kestävän enimmäistuoton takaavan kalastuskuolevuustason yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteiden mukaisesti.

Välimerellä ja Mustallamerellä tilanne on sen sijaan edelleen kriittinen, sillä arvioiduista kannoista 87:ää prosenttia kalastetaan liikaa ja pyyntipaineita ja lisääntymiskykyä koskevissa tiedoissa on huomattavia puutteita. Edistystä on tapahtunut jonkin verran,

[70] Perustuu arviointiin, joka koskee noin kolmasosaa alueen kaupallisesti hyödynnettävien kala- ja äyriäiskantojen kokonaismäärästä.

varsinkin ensimmäisen läntistä Välimerta koskevan monivuotisen suunnitelman myötä, sillä sen ansiosta pyyntiponnistusta voidaan vähentää jopa 40 prosenttia.

Uusia toimenpiteitä on toteutettava kiireesti, ja onnistuminen riippuu meriympäristöä koskevien tietojen saatavuudesta ja laadusta, sitoutumisesta tieteellisten lausuntojen noudattamiseen ja hoitotoimenpiteiden asianmukaisesta käyttöönotosta. Monia kantoja kalastetaan edelleen liikaa ja/tai turvallisten biologisten rajojen ulkopuolella. On selvää, että kaikkien toimijoiden pyrkimyksiä on tehostettava kantojen kestävän hoidon varmistamiseksi.



Kaavio 3: Arvioituihin 47:ään kala- ja äyriäiskantaan kohdistuvan pyyntipaineen mediaanin kehityssuuntaus Välimerellä ja Mustallamerellä. Kaaviossa F tarkoittaa kalastuskuolevuutta ja FMSY kalastuskuolevuutta, joka mahdollistaa kestävän enimmäistuoton. Katkoviiva vastaa kestävyyden kynnysarvoa tai kestävää enimmäistuottoa. Kalastuskuolevuus pysyi Välimerellä ja Mustallamerellä erittäin korkeana, eikä se ole muuttunut käytännöllisesti katsoen lainkaan vuodesta 2003, mikä osoittaa, että useimpia kantoja kalastetaan huomattavasti liikaa[71].

Lisätoimia voi olla tarpeen harkita myös, jotta voidaan saavuttaa merenpohjan elinympäristöjen suojelua ja säilyttämistä sekä kalastustoiminnan sivusaaliiden vähentämistä koskevat tavoitteet. Esimerkiksi sivusaaliiksi joutumisen oletetaan olevan suurin kaikkiin uhanalaisiin hai- ja rauskulajeihin kohdistuva paine Euroopan merillä, joiden alueella kaikista lajeista 32–53 prosenttia on uhanalaisia[72].

4.2.3. Ihmisen aiheuttama rehevöityminen

Euroopan rannikkovesistä 46 prosentissa ei saavuteta hyvää ekologista tilaa[73]. Joissakin maissa heikentyneiden vesialueiden laajuus on kuitenkin pienenemässä. Kaikista merialueista Itämerellä on eniten rannikkovesiä, joissa esiintyy ravinneoloihin liittyviä ongelmia (58 prosenttia), kun taas Mustanmeren alueella on eniten rannikkovesiä, joissa ongelmana ovat kasviplanktonin olosuhteet (85 prosenttia). Rehevöitymistä esiintyy myös eteläisellä Pohjanmerellä, Ranskan luoteisrannikolla ja jokien ulosvirtausalueiden läheisyydessä Välimerellä.

[71] STECF, 2019 (http://dx.doi.org/10.2760/22641).

[72] Nieto ym., 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

Itämerellä ja Mustallamerellä on havaittu laajoja happikadosta kärsiviä alueita, jotka ovat seurausta rehevöitymisestä, luonnonoloista ja ilmastonmuutoksen vaikutuksista. Ne ovat vaikuttaneet merkittävästi bentaalisiin elinympäristöihin ja ravintoverkkoihin. Pistekuormituslähteistä peräisin olevat ravinteet ovat selvästi vähentyneet EU:ssa, vaikka hajakuormituslähteistä, esimerkiksi maataloustoiminnan päästöistä, tulee yhä paljon ravinteita. Lisäksi ravinteiden määrän tosiasiallisesti vähennyttyä kuluu vielä pitkä aika ennen kuin rehevöitymisvaikutukset vähenevät.

Vaikka rehevöitymistä on tutkittu suhteellisen paljon, seurantamenetelmien yhdenmukaistaminen (eri maiden välillä, rannikko- ja avomerialueiden välillä sekä meristrategiapuitedirektiivin ja vesipuitedirektiivin lähestymistapojen välillä) on yhä ongelma monilla alueilla.

4.2.4. Hydrografisten olosuhteiden pysyvät muutokset

Euroopan rannikosta noin 28 prosenttia kärsii pysyvistä hydrografisista muutoksista, muun muassa meriveden liikkeiden, suolapitoisuuden ja lämpötilan muutoksista, jotka johtuvat ihmisen toiminnasta, kuten ruoppauksesta, infrastruktuurien kehittämisestä, hiekanotosta tai suolanpoistosta. Meristrategiapuitedirektiivin tiedot hydrografisiin olosuhteisiin liittyvistä suuntauksista ja ympäristön tilasta ovat kuitenkin liian vähäisiä ja hajanaisia, eikä niiden pohjalta voida siksi tehdä asianmukaista ja laajamittaista arviointia. Käytetyt perusteet ja menetelmät eivät ole yhdenmukaisia. Ihmisten toiminnasta johtuvia hydrografisten muuttujien välittömiä ja välillisiä muutoksia tai niiden vaikutuksia merenpohjan ja vesipatsaan elinympäristöihin ei aina ymmärretä hyvin eikä niistä raportoida meristrategiapuitedirektiivin nojalla. Tämä aihe liittyy läheisesti vesipuitedirektiiviin, koska suuri osa hydrografisiin paineisiin välittömästi vaikuttavasta ihmisen toiminnasta tapahtuu rannikkovesillä.

4.2.5. Epäpuhtaudet

EU:n ensisijaisena tavoitteena on pyrkiä saasteettomuuteen etenkin torjumalla haitallisten aineiden päästöjä niiden lähteellä. EU:n ja maailmanlaajuisten oikeudellisten välineiden puitteissa on toteutettu kemiallista pilaantumista ehkäiseviä toimia, ja niiden ansiosta joidenkin vaarallisten aineiden, muun muassa polykloorattujen bifeenyylien (PCB:t), tiettyjen orgaanisia klooriyhdisteitä sisältävien torjunta-aineiden ja tinapohjaisten kiinnittymisenestoyhdisteiden, pitoisuudet ja vaikutukset ovat vähentyneet meriympäristössä ja öljyvuotojen määrä on laskenut[74]. Tällaiset aineet ovat kuitenkin hyvin hitaasti hajoavia, ja siten niitä esiintyy yhä meriympäristössä.

Elohopean, bromattujen palonestoaineiden ja radioaktiivisen Cs-137-isotoopin pitoisuudet ovat Itämeressä yleensä suhteellisen suuria. Koillis-Atlantin tietyillä alueilla on yhä huolestuttavia määriä joitakin raskasmetalleja (kuten elohopeaa, kadmiumia ja lyijyä), PCB-yhdisteitä ja polysyklisiä aromaattisia hiilivetyjä. Välimeren rannikon joidenkin ongelma-alueiden eliöissä esiintyy lyiysaasteita ja sedimenteissä elohopeaa. Mustallamerellä vaikuttaa olevan orgaanisten yhdisteiden, kuten torjunta-aineiden, PCB-yhdisteiden ja polysyklisten aromaattisten hiilivetyjen, sekä joidenkin raskasmetallien aiheuttamia saasteongelmia. On tärkeää painottaa, että tämänhetkisissä arvioinneissa

[74] Muita toimenpiteitä on parhaillaan käynnissä. EU:n jäsenvaltiot ja komissio ovat esimerkiksi hiljattain ehdottaneet muutosta kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) yleissopimukseen alusten haitallisten kiinnittymisenestojärjestelmien rajoittamisesta, jotta siihen sisällytettäisiin leville, meriheinille ja koralleille erittäin myrkyllisen sybutryyni-nimisen biosidin valvonta.

käsitellään vähäistä määrää epäpuhtauksia. Monia ympäristölle vaarallisia aineita ei seurata eikä arvioida säännöllisesti.

Meren antimissa esiintyvistä epäpuhtauksista raskasmetallien, polysyklisten aromaattisten hiilivetyjen, PCB-yhdisteiden ja dioksiinien pitoisuuksien pitäisi olla EU:n elintarvikelainsäädännössä[75] vahvistettuja enimmäistasoja pienempiä. Joissakin Itämeren alueelta peräisin olevissa kaloissa ja kalastustuotteissa dioksiinien ja dioksiinien kaltaisten PCB-yhdisteiden enimmäismäärät ylittyvät kuitenkin säännöllisesti, minkä vuoksi lohen myynti on kielletty alueella. Kaikilla EU:n vesialueilla on saatavilla vain vähän tietoa sellaisista epäpuhtauksista ja aineista, joita ei säännellä ja jotka saattavat kertyä ihmisravintona käytettyihin kaloihin ja merenelävііn. Tuoreet tiedot osoittavat kuitenkin, että muovista peräisin olevia kemiallisia jäämiä[76] on kertynyt useimpiin merten eliölajeihin, muun muassa kala- ja simpukkatuotteisiin.

Merten pilaantumisen seurantaa voidaan parantaa i) tehostamalla tiedon louhintaa ja yhteisiä seurantaverkostoja (erityisesti Välimeren ja Mustanmeren alueilla) ja ii) yhdenmukaistamalla alueellisesti metodologisia lähestymistapoja.

4.2.6. Merten roskaantuminen

Merten roskaantuminen, joka on suoraan yhteydessä maa- ja jokiympäristön roskaantumiseen, on herättänyt suurta huomiota. Tämä on meristrategiapuitedirektiivin ja meriä koskevien alueellisten yleissopimusten mukaisesti tehtyjen arviointien pohjalta johtanut siihen, että EU:n tasolla on alettu nopeasti valmistella lainsäädäntötoimia, jotka koskevat kertakäyttöisiä muovituotteita ja kalastukseen liittyvää roskaantumista, ja että aluksilta peräisin olevan jätteen toimittamiseen tarkoitetuista satamassa olevista vastaanottolaitteista annettu direktiivi[77] tarkistetaan. Roskaantumista on todettu meriympäristön kaikissa osissa (rannikko, vesipylväs ja merenpohja). Muovituotteet ovat yleisimpiä merten roskista. Esimerkiksi kaikista Euroopan rannikoiden roskista 50 prosenttia on lukumäärän perusteella kertakäyttöisiä muovituotteita ja 27 prosenttia muovia sisältäviä kalastusvälineitä. Muovin joutuminen merten eliölajien elimistöön on yleistä Euroopan merillä. Esimerkiksi Koillis-Atlantilla arvioiduista myrskylinnuista 93 prosentilla oli elimistössään muovia ja Välimerellä arvioiduista kilpikonnista 85 prosentin elimistöstä löytyi roskia.

Vaikka käytössä ei olekaan säännöllistä alueellista seurantaa, kaikki tieteelliset tutkimukset osoittavat, että merivedessä on huomattavia määriä mikroroskia. Uudessa kiertotalouden toimintasuunnitelmassa esitetään erityisiä EU:n tason toimia, joiden tarkoituksena on vähentää tuotteisiin tarkoituksella lisättyjen mikromuovien ja makroroskien hajoamisessa syntyvien mikroroskien määrää sekä rajoittaa mikromuovien päätymistä ympäristöön tuotteiden (kuten renkaat ja tekstiilit) käytön aikana ja muovipellettien esituotantovaiheessa.

[75] Komission asetus (EY) N:o 1881/2006, annettu 19 päivänä joulukuuta 2006, tiettyjen elintarvikkeissa olevien vierasaineiden enimmäismäärien vahvistamisesta (EUVL L 364, 20.12.2006, s. 5).

[76] Kemialliset epäpuhtaudet, erityisesti muovien lisäaineet, voivat aiheuttaa ympäristötoksikologisen riskin, ja ne saattavat vaikuttaa ja siirtyä meren eliöihin (esimerkiksi Hermabessiere ym. 2017, http://dx.doi.org/10.1016/j.chemosphere.2017.05.096).

[77] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/883, annettu 17 päivänä huhtikuuta 2019, aluksilta peräisin olevan jätteen toimittamiseen tarkoitetuista satamassa olevista vastaanottolaitteista, direktiivin 2010/65/EU muuttamisesta sekä direktiivin 2000/59/EY kumoamisesta.

Jäsenvaltioissa pannaan täytäntöön merten roskaantumisen torjuntaa koskevia alueellisia toimintasuunnitelmia sekä monia kansallisia toimia. Roskamäärien arviointi ja roskien kulkeutumisreittien selvittäminen on edelleen käynnissä, ja tärkeimpien lähteiden käsittelemiseen kohdennettuja toimia on puutteellisesti. Euroopassa on huomattavia aukkoja tiedoissa, jotka koskevat merenpohjan, pintakerroksen ja vesipatsaan roskaantumista, mikroroskia ja vaikutuksia merten eliölajeihin (erityisesti pyydyksiin tarttuminen). Meristrategiapuitedirektiivissä todetaan, että seurantamenetelmiä on koordinoitava kiireesti kansallisella, alueellisella ja EU:n tasolla.

4.2.7. Vedenalainen melu

EU:n tason toimissa on ensimmäisenä askeleena keskitytty vedenalaisen melun maantieteellisen jakauman ja lähteiden määrittämiseen, jotta voidaan päätellä, ovatko meriekosysteemit altistuneet tälle paineelle. Vaikka vedenalaisesta melusta on saatavilla joitakin karttoja, tilaa koskevia arvioita on hyvin vähän[78]. Tutkimustoimet osoittavat, että vedenalaiselle melulle altistumisella voi olla monenlaisia haitallisia vaikutuksia merieläimiin, ja se voi esimerkiksi muuttaa eläinten käyttäytymistä tai aiheuttaa niiden kuoleman.

Meriliikennettä pidetään jatkuvan vedenalaisen melun tärkeimpänä lähteenä. Merenkulku on vilkkainta tärkeimmillä merenkulkuväylillä ja lähellä satamia. Suurin hyvin vilkkaasti liikennöity alue sijaitsee Välimerellä (27 prosenttia merialueesta) ja sen jälkeen Itämerellä (19 prosenttia merialueesta). Vedenalainen impulssimelu on yleensä peräisin esimerkiksi merentutkimuksesta, offshore-energiantuotantolautoilta tai rakennushankkeista, ja se koskee rajallista aluetta (todennäköisesti 8 prosenttia EU:n merialueista), mutta silti sitä saattaa esiintyä laajoilla alueilla Itämerellä, keskisellä Välimerellä ja Levantinmerellä, Pohjanmerellä, Kelttienmerellä, Baleaarienmerellä ja Adrianmerellä. Impulssimelua varten on perustettu kaksi rekisteriä, toinen EU:n pohjoisia ja toinen eteläisiä jäsenvaltioita varten. Seurannassa ja tiedoissa on silti suuria aukkoja.

Kun otetaan huomioon, että jatkuvaa vedenalaista impulssimelua aiheuttavista ihmisen toimista useimpien odotetaan tulevaisuudessa lisääntyvän, vedenalaisesta melusta johtuva paine kasvaa todennäköisesti myös. Jotta vaikutukset voitaisiin minimoida, vedenalaisten melupäästöjen rajoittamista tai kompensoimista olisi harkittava aikaisessa vaiheessa, kun suunnitellaan asiaankuuluvan teknologian tai teollisuustoiminnan (esimerkiksi merenkulkuväylät tai tuulipuistot) käyttöönottoa. Jotkut asiantuntijat suosittelevat alueellisten ja ajallisten suunnitelmien laatimista.

Lisäksi olisi harkittava muita energiamuotoja, kuten valo- tai lämpöenergiaa. Jotkin jäsenvaltiot ovat todellakin tarkastelleet tätä kysymystä strategioissaan, mutta työtä on jatkettava, jotta saadaan aikaan strategisesti toimivampi lähestymistapa tämäntyyppisten paineiden käsittelyyn.

[78] Yksi esimerkki on HELCOMin julkaisu vuodelta 2019 (http://www.helcom.fi/Lists/Publications/BSEP167.pdf).

5. MERISTRATEGIAPUITEDIREKTIIVIN TÄYTÄNTÖÖNPANON PARANTAMISTA KOSKEVAT TÄRKEIMMÄT HAASTEET JA EHDOTUKSET[79]

5.1. Ympäristön hyvän tilan johdonmukaisempi ja kunnianhimoisempi määrittäminen

Ympäristön hyvä tila on meristrategiapuitedirektiivin yleinen tavoite. Direktiivissä vaaditaan jäsenvaltioita määrittelemään ympäristön hyvä tila alueiden tai osa-alueiden tasolla, ja vuoden 2017 päätöksessä esitetään kutakin vertailuperustetta koskevia täsmennyksiä. Jäsenvaltioiden ilmoittamista ensimmäisistä ympäristön hyvän tilan määritelmistä vain kahdeksan prosenttia arvioitiin asianmukaisiksi (SWD(2020) 61). Määritelmät ovat usein laadullisia, eikä niissä aseteta selkeitä tavoitteita. Siksi useimmat niistä eivät sisällä määrällisiä tietoja, joiden pohjalta edistystä voitaisiin mitata selvästi. Yleensä myös samaa merialuetta tai osa-aluetta koskevissa tiedoissa esiintyi epäjohdonmukaisuutta. Ympäristön hyvän tilan määritysten on oltava paremmin mitattavissa, alueellisesti johdonmukaisia ja kunnianhimoisia[80].

Jos ympäristön hyvää tilaa koskeva tarkistettu päätös pannaan täysimääräisesti täytäntöön, se on rohkea ja tärkeä askel, kun pyritään määrittämään ympäristön hyvää tilaa yhteisen lähestymistavan pohjalta (esimerkiksi vahvistamalla lajiluetteloita, arviointiasteikoita ja kynnysarvoja). Joissakin jäsenvaltioissa on lisätty ponnisteluja ja asetettu tavoitteita entistä korkeammalle. Meristrategiapuitedirektiivin täytäntöönpanon tukemiseksi rahoitetut hankkeet ja jotkin meriä koskevien alueellisten yleissopimusten puitteissa käydyt keskustelut osoittavat kuitenkin, että muutamia harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta vieläkään ei ole saavutettu alueellista yhteisymmärrystä siitä, mitä ympäristön hyvällä tilalla tarkoitetaan[81]. Vaikka komissio ei ole vielä saanut päätökseen hiljattain ilmoitettujen tietojen virallista arviointia, alustava analyysi osoittaa, että vuonna 2018 ilmoitetuissa ympäristön hyvän tilan määrityksissä on vielä huomattavaa vaihtelua; muutamissa meriä koskevissa alueellisissa yleissopimuksissa yhteisten indikaattoreiden määrittely on kuitenkin edistynyt hyvin, ja niissä on sovittu joistakin alueellisista kynnysarvoista. Vaikka yhteisessä täytäntöönpanostrategiassa pyritään yhdenmukaisuuteen direktiivin täytäntöönpanossa, jäsenvaltioissa voidaan määritellä joustavasti pitkän ja lyhyen aikavälin tavoitteita, jotka soveltuvat niiden tilanteeseen ja alueeseen. Vuoden 2017 päätöksessä jäsenvaltioita vaaditaan määrittämään tiettyjä kynnysarvoja unionin tasolla eikä alueellisten rakenteiden puitteissa. Kynnysarvoihin liittyvä työ aloitettiin täytäntöönpanon ensimmäisen kauden aikana. Käsitteeseen liittyviä ristiriitauksia on kuitenkin tullut esiin myös pyrittäessä määrittämään kynnysarvoja: vaikka ympäristön hyvä tila on määriteltävä kunnianhimoisesti, koska siinä on otettava huomioon, mitä yhteisiä meriin liittyviä tavoitteita haluamme saavuttaa, määräajan asettaminen (nykyisessä direktiivissä vuosi 2020) estää jäsenvaltioita hyväksymästä ympäristön hyvän tilan kunnianhimoista määritelmää.

[79] Meristrategiapuitedirektiivin 20 artiklan 3 kohdan c kohdan mukaisesti.

[80] Alueiden komitea vaati tämän mukaisesti poliittista muutosta pannessaan merkille, että jäsenvaltioiden asettamat tavoitteet eivät ole riittävän kunnianhimoisia ja yhtenäisiä ja että siksi on vaikea vastata kysymykseen siitä, kuinka kaukana tavoitteen saavuttaminen vielä on (3.–4. kesäkuuta pidetyssä alueiden komitean 112. täysistunnossa yksimielisesti hyväksytty lausunto ”Meriympäristön suojelun parantaminen”).

[81] Komissio ei ole toistaiseksi käynnistänyt yhtään rikkomisesta johtuvaa menettelyä, joka koskisi tavoitteen saavuttamista tai yhteistyön laiminlyöntiä laadittaessa ympäristön hyvän tilan määritelmää alueiden tai osa-alueiden tasolla, ottaen huomioon direktiivin luonteen (puitedirektiivi) ja sen, että tiedot, joiden perusteella arvioidaan, onko vuodelle 2020 asetettu ympäristön hyvän tilan määräaika saavutettu, ilmoitetaan vasta arviointien seuraavan päivityksen yhteydessä (vuoteen 2024 mennessä).

5.2. Toimenpiteiden tehokkuuden varmistaminen

Jäsenvaltiot panostivat huomattavasti ensimmäisten meristrategiapuitedirektiivin mukaisten toimenpideohjelmiensa kehittämiseen integroimalla kansallisia, kansainvälisiä ja EU:n tason politiikkoja ja korjaamalla olemassa olevia puutteita uusilla kustannustehokkailla toimenpiteillä. Jäsenvaltiot ilmoittivat yhteensä 4653 toimenpidettä. Ilmoitetuista toimenpiteistä kaiken kaikkiaan 79 prosenttia oli suoria teknisiä tai sääntelyyn liittyviä toimenpiteitä (jotka vaikuttavat paineisiin todennäköisesti välittömämmin), kun taas loput toimenpiteet olivat epäsuoria tukitoimia. Hyväksytyillä toimenpiteillä ei kuitenkaan kateta riittävästi kaikkia meriympäristöön kohdistuvia paineita, sillä arvioiduista ohjelmista vain 53 prosenttia (kutakin kuvaajaa ja jäsenvaltiota kohden) vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta olemassa olevien paineiden käsittelyyn (asiakirjan SWD(2020) 61 taulukko 12 ja kaavio 8).

Jäsenvaltioilla oli myös vaikeuksia arvioida niissä käyttöön otettujen eri toimenpiteiden vaikutuksia meriympäristöön. Tämä johtuu osittain siitä, että on vaikea ennustaa minkään yksittäisen toimenpiteen ajoitusta ja kaikkia käytännön vaikutuksia, puhumattakaan kaikkien toimenpiteiden kumulatiivisista hyödyistä. Jos paineiden ja toimenpiteiden välillä on kuitenkin selvä syy-seuraus-suhde, meristrategiapuitedirektiivissä toimenpiteinä mainittujen asiaankuuluvien EU:n politiikanalojen (esimerkiksi yhdyskuntajätevesien käsittelystä annettu direktiivi, luontotyyppi- ja lintudirektiivit, teollisuuden päästöjä koskeva direktiivi) erityiset vaikutukset voidaan myös selvittää.

Tähän mennessä 17 jäsenvaltiota[82] on toimittanut kertomuksia meristrategiapuitedirektiivin mukaisten toimenpiteiden täytäntöönpanon edistymisestä, ja niiden mukaan 16 prosenttia uusista toimenpiteistä on saatu päätökseen ja 56 prosenttia on käynnissä. Viivästykset näyttävät johtuvan lähinnä rahoitukseen liittyvistä seikoista tai teknisistä tai hallinnollisista kansallisista ongelmista.

Täytäntöönpanon toisella kaudella on avoinna joitakin seuraaviin aiheisiin liittyviä kysymyksiä: i) keskitytään esittämään asianmukaisia ratkaisuja kunkin (osa-)alueen keskeisiin paineisiin, jotka estävät jäsenvaltioita saavuttamasta ympäristön hyvää tilaa, ii) sovitaan ilmoitettavien toimenpiteiden yksityiskohtaisuus- ja yhdistelytasosta ja tarkastellaan, miten toimenpiteiden odotetaan vaikuttavan paineiden ja niiden seurausten vähentämiseen, iii) arvioidaan paremmin toimenpiteiden tehokkuutta ja vaikuttavuutta ympäristötavoitteiden ja ympäristön hyvän tilan saavuttamisessa[83], etenkin yhdennetyn mallinnuksen avulla tai yhdistämällä niitä seurantaohjelmiin, ja iv) parannetaan johdonmukaisuutta EU:n, alueiden ja jäsenvaltioiden tasolla toteutettavissa toimenpiteissä ja niiden välillä ja tehdään mahdollisuuksien mukaan yhteistyötä kaikkien jäsenvaltioiden kesken, jotta saadaan enemmän aikaan vähemmällä panostuksella.

[82] Bulgaria, Italia, Kreikka, Kypros, Malta ja Portugali eivät ole vielä toimittaneet meristrategiapuitedirektiivin 18 artiklassa tarkoitettuja kertomuksia (vuoden 2019 lokakuun lopussa).

[83] Jotkut Euroopan parlamentin jäsenet pitivät valitettavana, ettei komissio valvonut tiukemmin sitä, miten seuranta pannaan täytäntöön (24. huhtikuuta 2017 pidetty Euroopan parlamentin ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnan kokous, esityslistan kohta 5). Suosituksia on seurattu vuodesta 2014 ja lisäksi on panostettu alueellisen yhteistyön lujittamiseen.

Jäsenvaltioiden yhteisessä täytäntöönpanostrategiassa esittämät tärkeimmät paineet kunkin (osa-) alueen näkökulmasta:

- Itämeri: rehevöityminen, merenpohjan vahingoittuminen, tahattomat sivusaaliit
- Pohjanmeri: roskaantuminen, kalastus (mukaan lukien merenpohjan vahingoittuminen), rehevöityminen, paljon liikkuviin lajeihin kohdistuvat kumulatiiviset vaikutukset
  - ↳ Biskajanlahti ja Iberian niemimaan rannikko, Makaronesia ja Kelttienmeri: roskaantuminen, tulokaslajit, (paikallisesti) kalastus
- Välimeri: liikakalastus, tulokaslajit, roskaantuminen, paljon liikkuviin lajeihin kohdistuvat kumulatiiviset vaikutukset
  - ↳ muut paikallisesti merkitykselliset paineet, kuten rehevöityminen Adrianmerellä ja impulssimelu läntisellä Välimerellä
- Mustameri: epäpuhtaudet, vedenalainen melu, merenpohjan vahingoittuminen, liikakalastus
- Ilmastonmuutos on kaikkien alueiden yhteinen huolenaihe.

5.2.1. Alueellisten suojelutoimenpiteiden tarkoituksenmukaisuus

Jäsenvaltioiden meristrategiapuitedirektiivin mukaisesti ilmoittamista noin 4 700 toimenpiteestä 246 oli alueellisia suojelutoimenpiteitä. Näiden toimenpiteiden ansiosta merensuojelualueiksi määritelty alue on kaksinkertaistunut Euroopassa vuodesta 2012, ja ne kattavat nyt yli 10 prosenttia Euroopan vesialueista maailmanlaajuisten sitoumusten mukaisesti. Tästä huolimatta alueelliset suojelutoimenpiteet jakautuvat epätasaisesti alueiden ja syvyysvyöhykkeiden välillä (ks. asiakirja SWD(2020) 61). Meristrategiapuitedirektiivissä kehotetaan luomaan yhdenmukainen ja edustava suojelualueiden verkosto, jotta voidaan pysäyttää biologisen monimuotoisuuden köyhtyminen ja parantaa meriympäristön palautumiskykyä erityisesti suhteessa ilmastonmuutokseen. Tehokkaat merensuojelualueet (toisin sanoen tehokkaasti suojellut ja hallinnoidut alueet) voivat todellakin ehkäistä lajien ja elinympäristöjen häviämistä ja heikkenemistä, luoda heijastusvaikutuksia, jotka lisäävät kaupallisesti hyödynnettävien lajien biomassaa, sitoa orgaanista ja epäorgaanista hiiltä edistäen näin ilmastonmuutoksen hillitsemistä, tehostaa ilmastonmuutokseen sopeutumisen kannalta tärkeää rannikkoalueiden suojelua, parantaa ekosysteemien kestävyyttä suhteessa tulokaslajeihin ja ilmaston lämpenemiseen, poistaa tai laimentaa epäpuhtauksia, kuten liiallisia ravinteita, edistää kestävää matkailua ja vapaa-ajan toimintaa sekä tarjota korvaamatonta tukea tutkimukselle ja tekniselle innovoinnille.

Monia Euroopan merensuojelualueista ei kuitenkaan vielä hallinnoida asianmukaisesti, eikä niiden yhdenmukaisuutta ja tehokkuutta voida arvioida tarkoituksenmukaisten välineiden ja tietojen puutteen vuoksi. EU:n tilanteessa[84] pääasiassa seuraavat keskeiset

[84] Lintu- ja luontotyyppidirektiiveissä ja meristrategiapuitedirektiivissä edellytetään mertensuojelualueiden määrittelemistä ja hallintaa, ja suojelualueita tuetaan EU:n biodiversiteettistrategian tavoitteilla. Muilla politiikanaloilla, kuten merten aluesuunnittelun puitteista annetulla direktiivillä ja yhteisellä kalastuspolitiikalla, edistetään mertensuojelualueiden johdonmukaista hallintaa.

haasteet vaikuttavat siihen, miten mertensuojelualueiden verkostoja muutetaan tehokkaiksi suojeluvälineiksi: i) perustetaan suojelualueiden verkostoja, jotka ovat (osa-)alueen mittakaavassa ekologisesti merkittäviä, mikä joillakin alueilla tarkoittaa suojelualueiden kattavuuden laajentamista ja vähimmäiskoon suurentamista; ii) nostetaan tiukasti suojeltujen alueiden tai kalastuskieltoalueiden osuutta ja tehostetaan täytäntöönpano- ja valvontatoimia vain paperilla olemassa olevien suojelualueiden torjumiseksi; iii) toteutetaan tehokkaita hoitosuunnitelmia, joihin sisältyy räätälöityjä toimenpiteitä ja asianmukaisia resursseja kutakin suojelualuetta varten. Uusi vuoteen 2030 ulottuva biodiversiteettistrategia[85] ja sen sisältämät meriekosysteemien suojelua ja ennalleen saattamista koskevat ehdotukset ovat merkittävä edistysaskel tähän suuntaan.

5.3. Täytäntöönpanon tehostaminen

5.3.1. Täytäntöönpanon monimutkaisuus

Meristrategiapuitedirektiivin laaja-alainen tavoite ja kokonaisvaltainen näkemys tarkoittavat luonnollisesti sitä, että tarvitaan laajaa tietämystä, arviointeja ja raportointia. Sekä jäsenvaltiot että komission yksiköt ovat sitoutuneet vastaamaan näihin tarpeisiin. Täytäntöönpanon ensimmäinen kausi oli kaikille yhteiseen täytäntöönpanostrategiaan osallistuneille toimijoille erityisen vaativa, koska kaikkien vaiheiden käsittely, määrittely, raportointi ja arviointi toteutettiin ensimmäistä kertaa. Useimmat yhteiseen täytäntöönpanostrategiaan osallistuneista toimijoista ilmoittivat, että tärkeimpiä haasteita ovat direktiivin asianmukainen täytäntöönpano, resurssien (lähinnä henkilöresurssien ja ajan) puute, meriekosysteemien hidas toipuminen ja poliittisen tahdon puute. Jäsenvaltioiden raportoinnin toistuvat viivästykset ja direktiivin mukaiset rikkomismenettelyt[86] osoittavat, miten vaikeaa jäsenvaltioiden on ollut täyttää vaatimuksia. Vaikka menettelyn odotetaan paranevan täytäntöönpanon seuraavien kausien aikana, koska raportoinnin pitäisi olla nyt helpompaa ja selkeämpää, joitakin erityisongelmia voitaisiin kuitenkin vielä ratkaista täytäntöönpanomenettelyn yksinkertaistamiseksi.

Ensimmäinen kausi on osoittanut, että meristrategiapuitedirektiivin täytäntöönpanoon varatut resurssit eivät ilmeisesti täytä direktiivin asianmukaisen täytäntöönpanon tarpeita, vaikka täytäntöönpanoa tuetaan laajalti muilla politiikanaloilla. Joidenkin resurssien lisäämiseksi esitettyjen ideoiden mukaan tietyt teollisuudenalat on saatava mukaan niiden aiheuttamien vaikutusten seurantaan, täytäntöönpano on kytkettävä merten aluesuunnittelua koskevaan prosessiin, jotta varmistetaan asianmukainen tasapaino sinisen talouden ja kestävyyden välillä, tutkimusohjelmien (esimerkiksi Horisontti 2020) kautta koordinoituja valvontajärjestelmiä ja EU:n tasolla kehitettyjä tuotteita (esimerkiksi Copernicus) on hyödynnettävä paremmin ja jäsenvaltioita on kannustettava hyödyntämään täysimääräisesti Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa[87] kansallisten meristrategioiden kehittämisen ja täytäntöönpanon rahoittamiseksi.

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle - Vuoteen 2030 ulottuva EU:n biodiversiteettistrategia: Luonto takaisin osaksi elämäämme (COM/2020/380 final).

[86] Vuodesta 2012 jäsenvaltioita vastaan on käynnistetty 52 EU Pilot -toimea ja rikkomismenettelyä raportointiin liittyvien viivästysten vuoksi.

[87] Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta tuetaan yhteisen kalastuspolitiikan ja yhdennetyn meripolitiikan, muun muassa sen ympäristöpilarin eli meristrategiapuitedirektiivin, täytäntöönpanoa. Rahastolla edistetään kestävää ja resurssitehokasta kalastus- ja vesiviljelytoimintaa tukemalla muun muassa

Meristrategiapuitedirektiivi on kiistatta monimutkainen kehys, jota piakkoin (tästä vuodesta alkaen) tarkistetaan lainsäädännön arvioinnin yhteydessä. Täytäntöönpanon ensimmäinen kausi edellytti kaikilta osallistuneilta toimijoilta strategioiden eri osa-alueiden välisten yhteyksien ymmärtämistä. Tämä ei ollut aina yksiselitteistä. Jäsenvaltiot eivät esimerkiksi usein erottaneet toisistaan ympäristön hyvän tilan tavoitteita ja määrityksiä. Ne eivät kytkeneet tavoitteitaan ja toimenpiteitään toisiinsa saadakseen mitattavissa olevia tietoja siitä, miten ne ovat edistyneet ympäristön hyvän tilan saavuttamisessa. Seurantaohjelmia ei kytketty aina tavoitteisiin, ja koska ne perustettiin ennen toimenpiteitä, seurantaohjelmien ja toimenpiteiden välinen yhteys ei myöskään ollut optimaalinen. Ympäristön hyvän tilan määrittämisessä käytettävien kynnysarvojen määrittäminen on toistaiseksi edennyt hitaasti, ja jäsenvaltiot ovat ilmeisesti haluttomia määrittämään kunnianhimoisia kynnysarvotasoja, sillä se estäisi niitä saavuttamasta ympäristön hyvää tilaa direktiivissä vahvistetussa määräajassa. Komissio tarkastelee näitä monialaisia kysymyksiä asiakirjassa SWD(2020) 62.

5.3.2. Määräajat

Direktiiviin sisältyy raportoinnin määräaikoihin liittyvää epävarmuutta, sillä siinä vahvistetaan määräajat kansallisten meristrategioiden eri osien toimittamiselle[88] mutta täytäntöönpanon edistymiseen liittyvän kuulemisen, julkaisujen tai arvioinnin määräajat vaihtelevat[89]. Tämä ongelma on ratkaistu siten, että yhteisessä täytäntöönpanostrategiassa on päästy jäsenvaltioiden kanssa sopimukseen kiinteiden määräaikojen noudattamisesta. Direktiivin 1 artiklassa asetettu määräaika, joka koskee ympäristön hyvän tilan saavuttamista vuoteen 2020 mennessä, ei myöskään juuri vastaa raportointikausia, koska edistymistä tavoitteen saavuttamisessa arvioidaan vasta vuonna 2024 sellaisten seurantatietojen pohjalta, jotka on toimitettu vuoteen 2020 mennessä tai toimitetaan sen jälkeen. Direktiivissä tämän täytäntöönpanokertomuksen julkaisemiselle asetettu määräpäivä ei myöskään tarjonnut realistisia mahdollisuuksia vahvistaa täysin vuonna 2018 ilmoitettuja tietoja meriympäristön arvioinnista, ympäristön hyvän tilan määritelmistä ja ympäristötavoitteista tai toimenpideohjelmien täytäntöönpanossa saavutetusta edistyksestä. Mahdolliset viiveet on myös otettava huomioon, sillä meriympäristö ei aina toivu välittömästi erityistoimenpiteiden täytäntöönpanon jälkeen.

Vaikka EU on jo sovittanut yhteen vesi- ja meripolitiikan hallinnan ja raportoinnin kuusivuotiskauden, luontoa käsittelevän raportoinnin yhteensovittaminen – lähinnä vuoden pituisen viipeen osalta – voisi hyödyttää ja tehostaa arviointeja.

5.3.3. Raportointi

Raportointi on hyvin vaativaa direktiivin laajan soveltamisalan ja raportointitiheyden vuoksi (kolme pääkertomusta kuusivuotiskauden aikana). Toimivaltaisten viranomaisten ja komission on täytettävä perättäiset raportointi- ja arviointivelvoitteet, vaikka niillä ei ole riittävästi aikaa tai resursseja kunkin vaiheen asianmukaiseen tarkasteluun ja strategisiin keskusteluihin ennen seuraavan vaiheen käynnistymistä. Huomattava määrä jäsenvaltioita toimittaa kertomuksensa myöhässä, mikä myös hidastaa menettelyä (ks. alaviite 8 ja asiakirja SWD(2020) 60), ja se puolestaan vaikuttaa komission arviointien

säilyttämistoimenpiteiden parempaa yhdentämistä, valvonnan ja täytäntöönpanon tehostamista, tietojenkeruun kehittämistä ja meriosaamisen vahvistamista.

[88] Meristrategiapuitedirektiivin 5 artiklan 2 kohdan ja 17 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

[89] Meristrategiapuitedirektiivin 17 artiklan 3 kohdan, 18 artiklan ja 19 artiklan 3 kohdan säännösten perusteella.

valmistumiseen. Tämän seurauksena jäsenvaltioille toimitettava palaute viivästyy ja saapuu usein niin myöhään, ettei sitä voida ottaa huomioon seuraavissa kertomuksissa.

Jäsenvaltiot käyttävät huomattavasti tekstipohjaisia kertomuksia käsitellessään kansallisia menettelyjä ja julkisia kuulemisia. Sähköinen raportointi on kuitenkin nykyisin välttämätöntä vertailukelpoisten ja ajantasaisten tietojen keräämiseksi kaikkialla EU:n alueella. Järjestelmä perustuu kansallisista arvioinneista saatuihin tietoihin, kun taas uusilla seurantateknologioilla voidaan saada tarkempi kuva merten tosiasiallisesta tilasta sekä edistymisestä ympäristön hyvän tilan saavuttamisessa. Tekstipohjaiset ja sähköiset kertomukset eivät myöskään aina vastanneet toisiaan meristrategiapuitedirektiivin ensimmäisen kauden aikana. Muutamat jäsenvaltiot pystyvät hyödyntämään meriä koskevien alueellisten yleissopimusten puitteissa laadittuja kertomuksia, mutta ne eivät muodoltaan täysin vastaa sähköisen raportoinnin tarpeita.

Komissio ja Euroopan ympäristökeskus pyrkivät parantamaan ja digitalisoimaan raportointivälineitä, jotta meriä koskeviin alueellisiin yleissopimuksiin tai muihin EU:n politiikkoihin liittyviä tietoja tai aiemmin ilmoitettuja tietoja voidaan hyödyntää sujuvasti meristrategiapuitedirektiivin mukaisessa raportoinnissa. Sähköisesti toimitettujen tietojen ja joidenkin jäsenvaltioiden nähtävästi suosimien staattisten tekstipohjaisten raporttien väliset epäjohdonmukaisuudet olisi poistettava, koska ne hankaloittavat koko prosessia. Meristrategiapuitedirektiivin mukainen tietojen julkaiseminen on muuttumassa tehokkaammaksi ja avoimemmaksi WISE-Marine-verkkoportaalin[90] ja portaalissa julkaistavien keskitettyjen ”kojetaulujen” ja kansallisten tietojen avulla.

5.4. Politiikan laajempi yhtenäistäminen

Kuten toimenpiteiden tehokkuutta koskevassa jaksossa jo todettiin, meristrategiapuitedirektiivissä on otettu huomioon kaikki meriekosysteemeihin vaikuttavat toimet (esimerkiksi kalastus, merenkulku, öljyn ja kaasun offshore-tuotanto ja uusiutuvat energiamuodot) mutta ei erityisesti säännellä niitä. Ei ole yllättävää, että noin 75 prosenttia meristrategiapuitedirektiivin mukaisista toimenpiteistä perustuu muihin lainsäädäntökehyksiin. Yhteensovittaminen ja koordinointi muiden alakohtaisten politiikkojen kanssa on siten välttämätöntä meristrategiapuitedirektiivin tavoitteiden saavuttamiseksi sekä kansallisella että EU:n tasolla. Vaikka sinisen kasvun strategialla[91] on meristrategiapuitedirektiivin kanssa yhteinen kestävyyttä koskeva pääperiaate, se voi olla jossain määrin ristiriidassa meristrategiapuitedirektiivin ympäristön hyvän tilan saavuttamiseen tähtäävien toimenpiteiden kanssa, erityisesti kun otetaan huomioon merellä tapahtuvan toiminnan, kuten energian offshore-tuotannon ja vesiviljelyn, mahdollinen laajeneminen, jos strategiaa ei panna täytäntöön kestävällä tavalla. Jotta voidaan varmistaa, että perinteisen taloudellisen toiminnan laajeneminen tai uuden taloudellisen toiminnan aloittaminen eivät aiheuta meriympäristölle lisää paineita, EU:n ja sen jäsenvaltioiden on luotava entistä vankempia, tieteeseen perustuvia yhteyksiä meristrategiapuitedirektiivin ja merellä tapahtuvaa toimintaa sääntelevien politiikkojen, kuten merten aluesuunnittelun puitteista annetun direktiivin, yhteisen kalastuspolitiikan, energia-aloitteiden[92], meriliikennepolitiikan tai muuta toimintaa (esimerkiksi vesiviljelyä,

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

[91] Komission tiedonanto: Innovointi siniseen talouteen: hyödynnetään mertemme ja valtamertemme potentiaalia työllisyyden ja kasvun edistämiseksi (COM(2014) 254 final/2).

[92] Muun muassa direktiivi 2013/30/EU merellä tapahtuvan öljyn- ja kaasunporaustoiminnan turvallisuudesta, direktiivi 2009/28/EY uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä ja asetus (EU) 2015/757 meriliikenteen hiilidioksidipäästöjen tarkkailusta, raportoinnista ja todentamisesta.

suolanpoistoa ja jätehuoltoa) koskevien politiikkojen, välille. Näillä toimilla on suuri merkitys, kun muokkaamme yhteiskuntaamme ja talouttamme kestävän ja hiilettömän maanosan luomiseksi Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tavoitteen mukaisesti[93]. Merituulipuistoja tarvitaan, jotta riippuvuus fossiilisista polttoaineista loppuu. Kestävällä vesiviljelyllä varmistetaan elintarviketurva ja kestävä ruokavalio, samalla kun vältetään maankäytöstä johtuvien paineiden lisääntyminen. Vuonna 2020 hyväksytään tuleva merituulipuistoja koskeva strategia ja tarkistetut strategiset suuntaviivat EU:n vesiviljelyalan kestäväksi kehittämiseksi. Niiden tarkoituksena on edistää tämän päämäärän saavuttamista, ja niiden olisi katettava kaikki merkitykselliset ympäristönäkökohdat. Laajeneminen ei saa heikentää meriekosysteemin kestävyyttä, sillä heikkenemisen vaikutukset heijastuisivat koko planeettamme kykyyn sietää ilmastonmuutoksen vaikutuksia.

Meristrategiapuitedirektiivin yhteisen täytäntöönpanostrategian osapuolet totesivat, että eri ryhmien ja alojen olisi tehtävä enemmän monialaisiin kysymyksiin liittyvää yhteistyötä, jossa käsiteltäisiin muun muassa toiminnan, paineiden ja tilan välisiä suhteita sekä ilmastonmuutosta, ympäristön hyvän tilan saavuttamiseksi.

Vuoden 2017 päätöksessä esitetään, miten merten arviointi olisi kytkettävä unionin muun lainsäädännön mukaisiin standardeihin ja prosesseihin. Kaikki jäsenvaltiot kytkivät useimmat seuranta- ja toimenpideohjelmansa muuhun, useimmiten ympäristöalaa koskevaan lainsäädäntöön (toisin sanoen vesipuitedirektiiviin, luontotyyppidirektiiviin ja lintudirektiiviin). Komission arvioinnit ja tieteelliset analyysit osoittavat kuitenkin, että politiikkaa ei ole vielä yhtenäistetty operatiivisella tasolla (esimerkiksi tietojen sisällyttäminen, seurannan suunnittelu ja arviointien määrittäminen), ja lisätoimia tarvitaan, jotta voidaan hyödyntää synergiaa, yhdenmukaistaa prosesseja ja lopulta säästää resursseja. Tämän kertomuksen jaksossa 3 mainitaan mahdollisia aiheita, jotka olisi kytkettävä paremmin EU:n politiikkoihin tai joita olisi koordinoitava paremmin niiden yhteydessä.

Meristrategiapuitedirektiivin ja ilmastopolitiikan välinen yhteys on erityisen tärkeä. Valtameret ovat tärkeä osa ilmastojärjestelmää, ja ne sitovat antropogeenistä hiilidioksidia ja lämpöä huomattavasti enemmän kuin ilmakehä. Ne ovat tärkeitä hiilinieluja ja säätävät lämmön siirtymistä maapallolla. Valtamerillä voi siten olla dramaattisia vaikutuksia maapallon ilmastoon ja päinvastoin. Hallitustenvälinen ilmastonmuutospaneeli (IPCC) julkaisi hiljattain raportin valtameristä ja kryosfääristä ilmaston muuttuessa[94]. Raportin mukaan: i) valtameren lämpenemisnopeus on kaksinkertaistunut vuodesta 1993, ja lämpeneminen vaikuttaa jo koko vesipatsaaseen; ii) 1980-luvulta alkaen valtameret ovat sitoneet 20–30 prosenttia kaikista antropogeenisistä hiilidioksidipäästöistä, mikä on lisännyt valtamerten happamoitumista; iii) valtameret menettävät happea, ja happikadosta kärsivät alueet ovat laajentuneet; iv) merten helleaaltojen esiintymistiheys on kaksinkertaistunut vuodesta 1982, ja ne kestävät yhä kauemmin ja ovat entistä voimakkaampia. Tällaiset oseanografiset muutokset voivat vaikuttaa voimakkaasti merten biologiseen monimuotoisuuteen ja ekosysteemien kestävyyteen. Kaikkiin IPCC:n raportissa arvioituihin meriekosysteemeihin liittyy kohonnut riski kärsiä ilmaston kehityssuuntauksista.

[93] Komissio esimerkiksi ehdotti vihreän kehityksen ohjelmaa koskevassa tiedonannossa, että unionin päästökauppajärjestelmää laajennettaisiin koskemaan merenkulkualaa.

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

Meristrategiapuitedirektiivin ja ilmastonmuutoksen välinen yhteys ei ole ilmeinen, vaikka se onkin merkityksellinen sekä seurannan että politiikan kehityksen tasoilla. Jäsenvaltiot ovat korostaneet, että ilmastonmuutoksen ja valtamerten happamoitumisen aiheuttamat vaikutukset ovat tärkeitä rajat ylittäviä kysymyksiä, joihin puututaan suoraan tai välillisesti meristrategiapuitedirektiivin mukaisissa seurantaohjelmissa. Keskeisiä aiheita, kuten valtamerten happamoitumisen seurantaa Euroopan merialueilla ja merten helleaaltojen vaikutuksia merten biologiseen monimuotoisuuteen, ei kuitenkaan ole vielä täysin vahvistettu.

5.5. Alueellisen yhteistyön tehostaminen

Alueellinen yhteistyö on meristrategiapuitedirektiivin hyväksymisen jälkeen parantunut, mutta yhteistyötä on lisättävä meristrategioiden täyden alueellisen johdonmukaisuuden saavuttamiseksi (ks. asiakirja SWD(2020) 60). Direktiivin täytäntöönpanon kolmen päävaiheen osalta: a) komissio suositteli, että jäsenvaltioiden on lisättävä EU:n lainsäädäntöön perustuvien standardien tai yhteisten alueellisten indikaattoreiden käyttöä arvioidessaan merivesiensä tilaa; b) EU:n seurantaohjelmien alueellista johdonmukaisuutta pidettiin kohtalaisena tai hyvänä lukuun ottamatta Välimerta, jossa se oli heikompaa; ja c) toimenpideohjelmien yleinen johdonmukaisuus oli kohtalainen kaikilla alueilla ja hyvä Mustallamerellä. Näin ollen olisi pyrittävä koordinoimaan paremmin toimia, joilla vähennetään kuhunkin (osa-)alueeseen vaikuttavia keskeisiä paineita.

Vuonna 2018 ilmoitettujen tietojen alustava analyysi osoittaa, että meriekosysteemien tilan arvioinnissa käytettävissä tekijöissä on vielä toisen kauden aikana suuria eroja naapurijäsenvaltioiden välillä. Jäsenvaltiot voisivat hyödyntää laajemmin meriä koskevien alueellisten yleissopimusten tuloksia silloin, kun ne ovat meristrategiapuitedirektiivin vaatimusten mukaisia. Tärkeää on se, että kyseisissä yleissopimuksissa otetaan huomioon (EU:n ulkopuolisten) naapurimaiden toimet ja edistetään valmiuksien kehittämistä. Jäsenvaltioiden olisi kuitenkin kehitettävä direktiivin mukaisesti omia strategioitaan rajat ylittävää ja alueellista koordinointia varten silloin, kun meriä koskevilla alueellisilla yleissopimuksilla ei kuitenkaan voida täyttää meristrategiapuitedirektiivin tarpeita. Lopullisena tavoitteena on EU:n eteneminen kohti tehokkaampaa, yhdenmukaisempaa ja kustannustehokkaampaa meriympäristön suojelua. Alueelliset kynnysarvot olisi määritettävä komission vuonna 2017 tekemän päätöksen mukaisesti.

5.6. Tietojen saatavuuden ja vertailukelpoisuuden varmistaminen

Vuonna 2012 meristrategiapuitedirektiivin mukaisesti tehdyssä alustavassa arvioinnissa lajeista ja elinympäristöistä 80 prosentin ja kaupallisesti hyödynnettävistä kalakannoista 40 prosentin tila luokiteltiin ”tuntemattomaksi”[95]. Joissakin tapauksissa tietojen puute johtuu tiedoissa olevista todellisista aukoista (esimerkiksi vuonna 2012 vain yksi jäsenvaltio saattoi raportoida vedenalaista melua koskevia tietoja ja määrittää sitä koskevat perusarvot), mutta muissa tapauksissa tilannetta voitaisiin parantaa käyttämällä olemassa olevia tietoja uudelleen (esimerkiksi alle 40 prosenttia jäsenvaltioista käytti rehevöitymisen mittaamisessa a-klorofyllikertymien kynnysarvoja, jotka on määritetty vesipuitedirektiivin interkalibrointimenettelyssä)[96]. Tutkimushankkeista saadut tulokset, joilla on vastattu nimenomaan meristrategiapuitedirektiivin ja politiikan tarpeisiin, ovat

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

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

olleet viime vuosina merkittävä tuki (esimerkiksi INDICIT[97] kehitettäessä yhteisiä tietokantoja ja seurantaprotokollia, jotka koskevat roskien joutumista kilpikonnien elimistöön, ja MISTIC SEAS II[98] yhdenmukaistettaessa biologisen monimuotoisuuden arviointia Makaronesiassa). Muutamat asiantuntijat[99] kehottavat käyttämään innovatiivisia ja kustannustehokkaita seurantajärjestelmiä, jotka mahdollistaisivat alueellisten merten laajan alueellisen ja ajallisen kattavuuden.

Toisena haasteena on saada sellaisia tietoja, joita voidaan verrata jäsenvaltioiden kesken. Tämän helpottamiseksi yhteisen täytäntöönpanostrategian puitteissa työskentelevät asiantuntijaryhmät ja -verkostot pyrkivät ottamaan käyttöön luotettavia menetelmiä, esimerkiksi yhtenäisen luettelon osatekijöistä (kuten epäpuhtaudet, ravinteet ja lajit) tai kynnysarvoista, joita käytetään ympäristön hyvin tilan määrittämisessä ja arvioinnissa. Nämä metodologiset näkökohdat ovat olennaisia pyrittäessä varmistamaan, että arviointien tuloksia voidaan verrata jäsenvaltioiden kesken. Sähköisten raportointivälineiden kehittäminen on parantanut vertailtavuutta yli rajojen, mutta välineiden suunnittelussa ja raportoitujen tietojen vaihtelussa on vielä parantamisen varaa (esimerkiksi meristrategiapuitedirektiivin mukaisen yksittäisen toimenpiteen tulkinta ei ole sama kaikissa jäsenvaltioissa; ilmoitettujen toimenpiteiden määrä vaihtelee Latvian 17 toimenpiteen ja Espanjan 417 toimenpiteen välillä). Meristrategiapuitedirektiivin mukaiset tiedot ovat EU:n tasolla tällä hetkellä yhä siinä määrin hajanaisia, ettei asiakirjassa SWD(2020) 61 esitettyä meriympäristön tilan tarkastelua voitu tehdä ainoastaan meristrategiapuitedirektiivin mukaisen raportoinnin pohjalta. Vuoden 2017 päätöksen on tarkoitus ratkaista tämä ongelma, jos päätös pannaan täysimääräisesti täytäntöön. Päätöksen täytäntöönpano yhteisen täytäntöönpanostrategian puitteissa on siten edelleen komission ensisijainen tavoite, jotta voidaan saada yhteisiä ja kaikissa jäsenvaltioissa vertailukelpoisia tietoja ja lähestymistapoja.

6. KESKEISET PÄÄTELMÄT

Tässä kertomuksessa tarkastellaan meristrategiapuitedirektiivin täytäntöönpanon ensimmäisen kauden tärkeimpiä saavutuksia ja haasteita. Kaikkia kertomuksessa esitettyjä päätelmiä käsitellään laajassa kuulemismenettelyssä meristrategiapuitedirektiivin tulevan arvioinnin yhteydessä.

EU:lla on meristrategiapuitedirektiivin ansiosta käytössään kokonaisvaltainen ja kattava meripolitiikka, jonka avulla ihmisen toimintaa hallinnoidaan Euroopan merialueilla käytännössä ekosysteemiin perustuvan lähestymistavan mukaisesti. Sillä edistetään myös keskeisten kansainvälisten sitoumusten täytäntöönpanoa. Meristrategiapuitedirektiivin avulla luotiin tarvittavien meristrategioiden käyttöönottoa varten rakenne ympäristön hyvän tilan saavuttamiseksi EU:n merivesillä. Ekosysteemin eri osatekijöiden tilaa ja keskeisten paineiden esiintymistä (sekä mahdollisuuksien mukaan vaikutuksia) seurataan, ja asiaankuuluvia toimenpiteitä otetaan käyttöön päätavoitteiden ja ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Jäsenvaltioissa on aloitettu eri yksiköiden välinen yhteistyö ja monialainen tietojenvaihto, ja alueellista yhteistyötä on viime vuosina laajennettu meriä koskevien alueellisten yleissopimusten tuella.

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

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

[99] Esimerkiksi Borja ym., 2016 (https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00020), Danovaro ym., 2016 (https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00213) tai Lynam ym., 2016 (https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00182).

Vaikka direktiivin tarjoamaa tukea ei pitäisi aliarvioida, jäsenvaltioiden meristrategioita on silti viimeisteltävä hallintatoimien tulosten osalta, jotta saavutettaisiin mahdollisimman suuri hyöty, samalla kun myönnetään, että tietyissä tapauksissa ympäristön hyvän tilan saavuttamiselle varattu lainmukainen aikataulu ei ole riittävä.

Lisäksi on kyseenalaista, ovatko toteutetut toimenpiteet ja saatavilla olevat tiedot riittäviä. On myös totta, että meristrategiapuitedirektiivillä ei ole tarkoitus säännellä erityisiä toimia ja tarpeita, ja joissakin tapauksissa sitä on täydennettävä erityislainsäädännöllä, kun nykyisessä kansallisessa, alueellisessa tai EU:n tason oikeudellisessa kehyksessä on aukkoja. Ympäristön hyvän tilan saavuttamisessa ei siten ole edistytty riittävän nopeasti, jotta kaikkia meristrategiapuitedirektiivin kuvaajia voitaisiin käsitellä kaikilla EU:n vesialueilla vuoteen 2020 mennessä. Tämä voi olla yhteydessä moniin tekijöihin, kuten meriympäristön analysoinnin ja hallinnan ja sitä koskevan raportoinnin monimutkaisuuteen, tarvittavien toimenpiteiden asianmukaista rahoitusta ja täytäntöönpanoa koskevan poliittisen tahdon puutteeseen tai muiden taloudellisten ja yksityisten sektorien vähäiseen panokseen (ympäristöviranomaisia lukuun ottamatta). Tämän perusteella saatettiin yhteisestä täytäntöönpanostrategiasta tähän mennessä saatujen kokemusten pohjalta nimetä alustavasti sellaisia kriittisiä aloja, joilla tarvitaan parannuksia, rajoittamatta kuitenkaan direktiivin mahdollista tarkistamista paremman sääntelyn menettelyjen mukaisesti[100] meristrategiapuitedirektiivin täytäntöönpanon ja tulosten vahvistamiseksi:

(1) Vahvistetaan tavoitetasoa ja tahtoa. Jäsenvaltioiden ja komission olisi tehtävä kaikki tarpeellinen meristrategiapuitedirektiivin täytäntöönpanomenettelyn eri vaiheiden edistämiseksi, jotta voidaan saavuttaa ympäristön hyvä tila ja varmistaa merten kestävä käyttö. EU:n tasolla olisi myös varmistettava politiikan johdonmukaisuus esimerkiksi silloin, kun määritellään EU:n keskeisten yhteisten politiikkojen (kuten yhteisen kalastuspolitiikan ja yhteisen maatalouspolitiikan) operatiivisia tavoitteita ja tarkistetaan tai saatetaan ajan tasalle joitakin tärkeitä EU:n välineitä. Vuoden 2017 päätöksen hidas täytäntöönpano asettaa lisäksi kyseenalaiseksi ympäristön hyvän tilan määritysten johdonmukaisuuden. Lisähaasteita tuovat vallitsevat luonnonolot, ilmastonmuutos sekä tiettyjen toimenpiteiden täytäntöönpanon ja meriympäristön toipumisen välillä kuluva aika.

(2) Varataan riittävästi henkilöresursseja ja aineellisia resursseja meriympäristön suojelemiseen ja meristrategiapuitedirektiivin kokonaisvaltaisen ja ekosysteemiin perustuvan lähestymistavan soveltamiseen. Ympäristön tilan parantamisessa voitaisiin hyötyä eniten siitä, että otetaan käyttöön tehokkaita toimenpiteitä, joilla puututaan koordinoidusti kaikkein tärkeimpiin paineisiin kullakin merialueella tai osa-alueella. Tämä ei tarkoita sitä, että joitakin meriekosysteemeihin kohdistuvia vaikutuksia ei otettaisi huomioon, vaan olisi varmistettava, että käytössä olevat toimenpiteet ovat riittävän tehokkaita, jotta voidaan ehkäistä tilan huononemisen suurimpia syitä ja mahdollisuuksien mukaan ennallistaa heikentyneitä meriekosysteemejä. Tehokkaiden toimenpiteiden edellytyksenä on, että ne sisällytetään muun muassa kalastus-, energia-, liikenne-, maatalous- ja ilmastoaloihin. Ilmoitettuja toimenpiteitä ei ole kvantifioitu eikä ole varmaa, missä määrin niillä edistetään ympäristön hyvän tilan saavuttamista. Siksi on epäselvää, riittävätkö EU:n nykyisten politiikkojen puitteissa hyväksytyt

[100] Toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen aseman vahvistaminen EU:n päätöksenteossa (COM(2018) 703 final.

toimenpiteet kokonaisuudessaan vähentämään vaaditulla tavalla meriin kohdistuvia paineita ja vaikutuksia.

(3) Selkeytetään ja yksinkertaistetaan meristrategiadirektiivin täytäntöönpanoa. Aikataulujen ja raportointimenettelyjen yksinkertaistamista voidaan jatkaa, mutta se edellyttää, että tietojen saatavuutta ja yhdenmukaistamista on parannettava. Selkeyttäminen edellyttäisi alueellisen koordinoinnin lisäämistä, käsitteiden ja lähestymistapojen yhdenmukaistamista (esimerkiksi yhteisen täytäntöönpanostrategian avulla) ja politiikkojen välistä koordinointia kansallisella, alueellisella ja EU:n tasolla. Täytäntöönpanon ensimmäisellä kaudella saatujen kokemusten perusteella raportoinnin vähentäminen direktiivissä vahvistettujen parametrien mukaisesti voisi vapauttaa resursseja niin, että jäsenvaltiot ja komissio voisivat keskittyä arviointien sisältöön ja toimenpiteiden täytäntöönpanoon.

Koska meristrategiapuitedirektiivin täytäntöönpanon toinen kausi on nyt täydessä vauhdissa, komissio ottaa huomioon nämä päätelmät valmistellessaan direktiivin tarkistamista paremman sääntelyn suuntaviivojen mukaisesti. Tämä edistää suoraan Euroopan vihreän kehityksen ohjelman täytäntöönpanoa ja erityisesti sen vuoteen 2030 ulottuvaa biodiversiteettistrategiaa ja saasteettomuustavoitetta.