EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2020.6.25.
COM(2020) 259 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv (a 2008/56/EK irányelv) végrehajtásáról

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

JELENTÉS A TENGERVÉDELMI STRATÉGIÁRÓL SZÓLÓ KERETIRÁNYELV VÉGREHAJTÁSÁRÓL

1. BEVEZETÉS

A Föld felszínének 71 %-át óceánok borítják, amelyek kiterjedésüknek köszönhetően a Föld lakható részének 99 %-át adják. Élőhelyeikre gazdag (mégis gyakran ismeretlen) tengeri biológiai sokféleség jellemző[1], és a legnagyobb ismert élőlényeknek adnak otthont. Az óceánok emellett alapvető szolgáltatásokat (élelmiszer-ellátás, az éghajlat szabályozása, rekreáció stb.) biztosítanak az emberek számára. Az általunk belélegzett oxigén több mint felét tengeri organizmusok állítják elő, a légkörbe történő éves emberi eredetű szén-dioxid-kibocsátás negyedét a tengervizek nyelik el, és a szénkörforgásban aktívan részt vevő szén legnagyobb tározói az óceánok (ötvenszer nagyobbak, mint a légkör). A tengeri környezet védelme így nemcsak a biológiai sokféleség megőrzése miatt fontos, hanem az emberek és a bolygó jóléte miatt is. Gazdasági szempontból is alapvető szerepet játszik. Az uniós kék gazdaság például, amely a tengerek, óceánok és tengerpartok egészségétől közvetlenül vagy közvetve függő ágazatokon alapul, 2017-ben 658 milliárd EUR árbevételt generált[2].

Ugyanakkor az emberi tevékenységek, például a halászat, a tengerfenék megzavarása, a szennyezés vagy a globális felmelegedés továbbra is többszörös nyomást és hatást gyakorolnak a tengeri környezetre és ökoszisztémáira. Az Európai Unió válaszképpen kidolgozta a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelvet[3], egy olyan holisztikus szakpolitikát, amelynek célja az európai tengeri környezet védelme a tengeri áruk és szolgáltatások fenntartható hasznosításának lehetővé tétele mellett.

Az EU európai zöld megállapodása[4] olyan ambiciózus stratégia, amely meg kívánja védeni és helyre kívánja állítani a biológiai sokféleséget, és a világ első klímasemleges földrészévé kívánja tenni Európát. Az éghajlatváltozás, a biológiai sokféleség, az egészség és az élelmezésbiztonság összefügg egymással. Európa természeti

[1] Például a Census of Marine Life (http://www.coml.org/) megállapította, hogy egy liter óceánvíz 38 000 féle mikrobiális baktériumot tartalmazhat.

[2] Az uniós kék gazdaságról szóló 2019. évi jelentés (https://dx.doi.org/10.2771/21854).

[3] Az Európai Parlament és a Tanács 2008/56/EK irányelve (2008. június 17.) a tengeri környezetvédelmi politika területén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról (tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv) (HL L 164., 2008.6.25., 19. o.).

[4] A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az európai zöld megállapodás (COM(2019) 640 final).

környezetének – többek között az óceánok és tengerek – megőrzése ezért a zöld megállapodás alapvető eleme. A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv sikere így meghatározó szerepet játszik abban, hogy az EU elérje átfogó célkitűzéseit, például a tengeri biológiai sokféleség csökkenésének feltartóztatását és a szennyezésmentes társadalom megvalósítását.

Ezzel a dokumentummal a Bizottság eleget tesz annak a jogszabályi követelménynek[5], amely szerint jelentést kell közzétennie az irányelv végrehajtásáról a végrehajtás első ciklusában közzétett korábbi jelentések[6] alapján.

A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv 2008-ban lépett hatályba. A jó környezeti állapot 2020-ig történő elérése vagy adott esetben fenntartása érdekében nemzeti tengervédelmi stratégiák kidolgozását írja elő a tagállamok számára. Az irányelv végrehajtására hatéves ciklusban és három fő szakaszban kerül sor.

(1) A tagállamoknak 2012-ben és 2018-ban jelentést kellett készíteniük tengervizeik állapotáról, és célokat kellett kitűzniük a jó környezeti állapot elérésére a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelvben meghatározott, az ökoszisztémák egészségével, az emberi tevékenységekből eredő terhelésekkel és hatásokkal kapcsolatos 11 mutató[7] (célkitűzés) alapján.

(2) A tagállamoknak 2014-ben nyomonkövetési programokat kellett kidolgozniuk, hogy adatokat gyűjtsenek a jó környezeti állapot és a célkitűzések elérése terén elért eredmények értékelése céljából.

(3) A tagállamoknak 2016-ban intézkedési programokat kellett kidolgozniuk, amelyek segítségével elérhetik célkitűzéseiket, majd 2018-ban jelentést kellett készíteniük a programok végrehajtása terén elért előrehaladásukról.

[5] A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv 20. cikkének (1) és (3) bekezdése.

[6] A Bizottság 2014. évi jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv végrehajtásának első szakasza – Az Európai Bizottság értékelése és útmutatója (COM(2014) 97), valamint a kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum (SWD(2014) 49).

A Bizottság 2017. évi jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelvben említett tagállami nyomonkövetési programok értékeléséről (COM(2017) 3), valamint a kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum (SWD(2017) 1).

A Bizottság 2018. évi jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv értelmében végrehajtott tagállami intézkedési programok értékeléséről (COM(2018) 562), valamint a kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentumok (SWD(2018) 393 és SWD(2019) 510).

Ezenkívül az egyes tagállamokról és térségekről szóló műszaki jelentések elérhetők az alábbi internetes oldalon: https://ec.europa.eu/environment/marine/eu-coast-and-marine-policy/implementation/reports_en.htm

[7] A biológiai sokféleség (M1), a táplálékhálózat felépítése (M4) és a tengerfenék épsége (M6) változatlan marad, a nem őshonos fajok (M2), a halászat (M3), a túlzott mennyiségű tápanyagok (M5), a hidrográfiai feltételek változásai (M7), a környezetben (M8) és a tengeri eredetű élelmiszerekben lévő szennyező anyagok (M9), a tengeri hulladék (M10) és a víz alatti zaj (M11) pedig nem károsíthatják a tengeri ökoszisztémákat.

„A ***»jó környezeti állapot«*** *a tengervizek olyan környezeti állapota, amelyben az ökológiai szempontból sokszínű és dinamikus óceánok és tengerek a saját feltételeiknek megfelelően tiszták, egészségesek és termékenyek, a tengeri környezet használata pedig fenntartható szinten történik, biztosítva ezáltal a használatának és az azzal kapcsolatos tevékenységeknek a lehetőségét a jelenlegi és a jövőbeni nemzedékek számára […]. A jó környezeti állapot megállapítására a […] tengeri régió vagy alrégió szintjén, az I. mellékletben foglalt [11] általános környezetminőségi mutatók alapján kerül sor”* (részlet a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv 3. cikkének (5) bekezdéséből).

A Bizottság rendszeres jelentésekben és az azokat kísérő mellékletekben (lásd a 6. lábjegyzetet) értékelte a nemzeti stratégiák minden egyes szakaszát, azonosította a végrehajtás terén mutatkozó hiányosságokat, és tanácsot nyújtott az egyes tagállamoknak. A végrehajtás második ciklusa hivatalosan 2018 októberében kezdődött, de a jelentéstétel terén hosszú késedelem figyelhető meg[8].

Ez a jelentés a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv első végrehajtási ciklusának[9] végrehajtását vizsgálja, és három bizottsági szolgálati munkadokumentum[10] kíséri. A lehető leghamarabb, de legkésőbb 2023-ban[11] a minőségi jogalkotásra vonatkozó követelményeknek megfelelően sor kerül az irányelv alaposabb felülvizsgálatára. Ez a jelentés a tagállamok, a Bizottság, a külső megfigyelők és a szakértők által a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv értelmében előállított információkon alapul. Az első végrehajtási ciklus legfontosabb szakpolitikai üzeneteire és tanulságaira összpontosít.

2. A TENGERVÉDELMI STRATÉGIÁRÓL SZÓLÓ KERETIRÁNYELV VÉGREHAJTÁSÁVAL KAPCSOLATOS FŐBB EREDMÉNYEK

2.1. Holisztikus megközelítés

Az ökoszisztéma-alapú megközelítés[12] biztosítani kívánja, hogy az emberi tevékenységekből eredő kumulatív terhelés ne érjen el olyan szintet, amely veszélyezteti az ökoszisztémák egészségét, tisztaságát és termékenységét. A tengervédelmi stratégiáról

[8] 2019. október 15-ig, egy évvel a határidőt követően, csak 10 ország (Belgium, Dánia, Németország, Észtország, Spanyolország, Lettország, Hollandia, Lengyelország, Finnország és Svédország) nyújtotta be a jelentését elektronikus formátumban és csak 4 ország (Görögország, Franciaország, Olaszország és Románia) szövegalapú formátumban. Kilenc tagállam nem nyújtott be jelentést.

[9] A 20. cikk (1) és (3) bekezdésének megfelelően. Az „értékelési jelentés” a minőségi jogalkotást megelőző jogi aktusokban „végrehajtási jelentésként” értelmezendő.

[10] Az SWD(2020) 60 bizottsági szolgálati munkadokumentum a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv végrehajtásának főbb lépéseit és a következtetéseket ismerteti; az SWD(2020) 61 bizottsági szolgálati munkadokumentum összefoglalja az uniós tengervizek állapotát a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv 11 mutatója alapján; az SWD(2020) 62 bizottsági szolgálati munkadokumentum pedig ismerteti a legfontosabb fogalmakat, és iránymutatást nyújt a jó környezeti állapot integrált értékeléséhez és meghatározásához.

[11] A 23. cikknek megfelelően.

[12] A szövegdobozban található fogalommeghatározás a Biológiai Sokféleség Egyezmény részes feleinek 5. konferenciáján (http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7148) és széleskörű társadalmi konszenzuson (https://www.compassscicomm.org/ebm-consensus-statement-download) alapul.

szóló keretirányelv révén az ökoszisztéma-alapú megközelítés a teljes uniós tengeri környezet kezelésének jogilag kötelező érvényű működési alapelvévé vált[13].

Az **ökoszisztéma-alapú megközelítés** a szárazföld, a vizek és az élő erőforrások integrált irányítására vonatkozó stratégia, amely méltányosan elősegíti a megőrzést és a fenntartható hasznosítást. Az ökoszisztéma-alapú irányítás célja az ökoszisztéma egészséges, termékeny és alkalmazkodóképes állapotban való megőrzése, hogy biztosítani tudja azokat az árukat és szolgáltatásokat, amelyeket az emberek akarnak, és amelyekre szükségük van. Az ökoszisztéma-alapú irányítás eltér a jelenlegi megközelítésektől, amelyek általában egyetlen fajra, ágazatra, tevékenységre vagy aggodalomra összpontosítanak, és a különböző ágazatok összesített hatását veszi figyelembe.

A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv az egyik legambiciózusabb nemzetközi tengervédelmi jogi keret, amely összehangolja 23 tengerparti[14] és 5 szárazföldi állam arra vonatkozó – harmadik országokkal koordinált – erőfeszítéseit, hogy az ökoszisztéma-alapú megközelítéssel elérjék a jó környezeti állapotot négy tengeri régióban összesen 5 720 000 km^2 nagyságú – az EU szárazföldi területénél 25 %-kal nagyobb – tengeri területen. Az irányelv hatálya a tengerparttól a mélytengerig terjed, így védelmet nyújt a tengeri biológiai sokféleség széles skálája tekintetében az egysejtű algáktól a nagy méretű cetfélékig, minden környezeti szempontot elemez az ökoszisztéma-funkcióktól a kémiai tulajdonságokig, és értékeli valamennyi emberi tevékenység hatását a turizmustól kezdve a kereskedelmi célú fenékvonóhálós halászatig.

Az ilyen holisztikus megközelítés alkalmazásához és a fenntarthatóság értékeléséhez ismerni kell és az irányítási döntésekben figyelembe kell venni az ökoszisztéma tulajdonságait és az emberi tevékenységekből eredő terheléseket (beleértve a szárazföldi vagy légköri forrásokból származó terhelést). A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv ezért előírja, hogy a 11 mutató alapján integrált tervezést (tengervédelmi stratégiákat) kell alkalmazni, és az egyes tagállamoknak számos követelményt és paramétert[15] kell értékelniük.

2.2. Az ismeretlen felfedezése

A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv elfogadásakor egyértelmű volt, hogy az EU-nak a) a tengeri környezet holisztikus, ökoszisztéma-alapú irányítására, valamint b) arra van szüksége, hogy a korlátozott számú kiemelt élőhelyek és fajok védelme helyett áttérjen a teljes tengeri ökoszisztéma védelmére. Néhány témában és régióban azonban

[13] A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv elfogadását követően az Általános Ügyek Tanácsa megállapította, hogy a horizontális szakpolitikai eszközök rendkívül fontos szerepet játszanak a fenntartható gazdasági fejlődés, a környezeti monitoring, a biztonság, a védelem és a bűnüldözés fokozásában az európai óceánokon, tengereken és tengerparti régiókban. Tudomásul vette, hogy az emberi tevékenységek kezelésére vonatkozó ökoszisztéma-alapú megközelítéssel a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv jelenti valamennyi tengeri tevékenység sikeresebb és fenntarthatóbb folytatásának alapját (az Általános Ügyek Tanácsának 2973. ülése, Brüsszel, 2009. november 16.).

[14] Mivel ez a jelentés a 2008–2019-es időszakra vonatkozik, ezen időszak tekintetében az Egyesült Királyság uniós tagállamnak számít.

[15] Ezeket a tengervizek jó környezeti állapotára vonatkozó kritériumok és módszertani előírások, a nyomon követésre és az értékelésre vonatkozó előírások és szabványosított módszerek megállapításáról, valamint a 2010/477/EU határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2017. május 17-i (EU) 2017/848 bizottsági határozat (HL L 125., 2017.5.18., 43. o.) határozza meg.

hiányosak voltak (és még most is hiányosak) a tengeri környezettel kapcsolatos adatok és ismeretek[16]. A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv ezért létrehozott egy harmonizált jogi keretet, hogy biztosítsa az adatgyűjtés folyamatos fejlesztését. A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv mindenekelőtt elősegítette az átfogó tengeri nyomonkövetési programok kidolgozását a nemzeti tengeri stratégiákon belül. Ezeknek a nyomonkövetési programoknak mérniük kell a tengeri környezet állapotát, a környezeti célkitűzések elérését és az intézkedések hatékonyságát (SWD(2020) 60).

A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv alkalmazott kutatási kezdeményezésekhez vezetett, amelyek információkkal látták el a szakértőket, irányítókat és döntéshozókat[17]. Néhány példa két olyan téma – a tengeri hulladék és a víz alatti zaj – értékeléséhez kapcsolódik, amelyről a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelvet megelőzően nagyon keveset lehetett tudni. A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv értelmében a tengeri hulladék nyomon követése és a tengeri hulladékkal kapcsolatos ismeretek alapján az EU új jogszabályt fogadott el az egyszer használatos műanyagok és az elvesztett halászeszközök visszaszorításáról, mert ezek teszik ki a tengerparti hulladék mintegy 70 %-át. A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv ösztönzőleg hatott a víz alatti zaj nyomonkövetési felméréseire és az impulzusos jellegű víz alatti zaj nyilvántartásainak létrehozására. A tengerfenék épségének és a táplálékhálózatok egészének elemzése továbbá olyan új megközelítés, amelyet nagyrészt a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv követelményei motiváltak.

A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv értelmében vett értékelések, nyomonkövetési hálózatok és intézkedési programok nemcsak új kutatási területeket eredményeznek, hanem hozzájárulnak az irányítás és a szakpolitikai koherencia fejlesztéséhez. Az irányelv vonatkozásában már számos fontos jogszabály létezik, és az EU tekintetében mindenekelőtt a víz-keretirányelv[18], a madárvédelmi irányelv és az élőhelyvédelmi irányelv[19], valamint a közös halászati politika[20] tartozik ide. A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv egyes lépéseinek végrehajtása során az egyik legfontosabb eredmény az ismeretbeli hiányosságok azonosítása. Ennek segítségével a tagállamok, az uniós intézmények és az érdekelt felek rámutathattak a

[16] Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság kiemelt feladatnak tekinti az európai tengerkutatás és a tengerhasznosítási célú kutatás fejlesztését, integrálását és koordinálását. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Tárgy: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A tengerkutatás és a tengerhasznosítási célú kutatás európai stratégiája – Az Európai Kutatási Térségen belüli egységes keretrendszer a tengerek és óceánok fenntartható hasznosításáért – COM(2008) 534 végleges (HL C 306., 2009.12.16., 46. o.).

[17] Lásd például „a LIFE és a tengeri környezet” (https://doi.org/10.2779/942085) projekteket, amelyeket uniós kutatási és innovációs keretprogramok finanszíroztak; ilyen projekt például a https://cordis.europa.eu/article/id/400695-better-marine-stewardship-through-research-and-innovation, a DEVOTES és a STAGE (http://www.devotes-project.eu/, http://www.stagesproject.eu/) vagy lásd a projektek listáját az SWD(2020) 60 bizottsági szolgálati munkadokumentumban.

[18] Az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelve (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról (HL L 327., 2000.12.22., 1. o.).

[19] Az Európai Parlament és a Tanács 2009/147/EK irányelve (2009. november 30.) a vadon élő madarak védelméről (HL L 20., 2010.1.26., 7. o.) és A Tanács 92/43/EGK irányelve (1992. május 21.) a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről (HL L 206., 1992.7.22., 7. o.).

[20] Az Európai Parlament és a Tanács 1380/2013/EU rendelete (2013. december 11.) a közös halászati politikáról, az 1954/2003/EK és az 1224/2009/EK tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2371/2002/EK és a 639/2004/EK tanácsi rendelet és a 2004/585/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 354., 2013.12.28., 22. o.).

legfontosabb irányítási és kutatási igényekre. Az irányelv elsősorban az uniós tengeri vizek állapotával kapcsolatos ismereteket bővítette (SWD(2020) 61), ugyanakkor ezen ismeretek uniós szintű integrálása és harmonizálása továbbra is kihívást jelent.

2.3. Közös erőfeszítések

A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv példa nélkül álló koordinált erőfeszítést igényel a tagállamoktól. Ennek lehetővé tétele érdekében a Bizottság és a tagállamok (a regionális tengeri egyezményekkel és egyéb érdekelt felekkel együtt) létrehoztak egy informális koordinációs programot, a közös végrehajtási stratégiát. Ez a stratégia legalább 280 tagállami szakértőt, az uniós intézmények részéről akár 70 résztvevőt és több mint 100 regisztrált megfigyelőt vagy érdekelt felet érint. A közös végrehajtási stratégiát az uniós tengerügyi igazgatók irányítják, a szervezés pedig a tengervédelmi stratégiai koordinációs csoport[21] feladata. Három munkacsoport az alábbi átfogó kérdésekkel foglalkozik: jó környezeti állapot; intézkedési programok és társadalmi-gazdasági elemzés; adat-, információ- és ismeretcsere. Négy műszaki alcsoport az alábbi újonnan megjelenő, különös aggodalomra okot adó területekre összpontosít: víz alatti zaj, tengeri hulladék, a tengerfenék épsége és tengeri adatok. Valamennyi csoport kidolgozza az irányelv végrehajtásának közös megközelítését, és végül (általában konszenzussal) elfogadja azt. Eddig 15 iránymutatásokat tartalmazó dokumentáció elfogadására került sor[22]. Az ülések száma (évente átlagosan 18 ülés foglalkozik a közös végrehajtási stratégiával), a fejlődő szakosodás, valamint a tematikus szűklátókörűség elkerülése érdekében a koordináció szükségessége nagy kihívást jelent a végrehajtás szempontjából.

A közös végrehajtási stratégia rendkívül előnyös az irányelv végrehajtása szempontjából, és hatékonyabbá teszi a folyamatot. A stratégia struktúrái az információcsere és a döntéshozatali eljárásba vetett bizalom kiépítésének értékes platformjai[23]. A közös végrehajtási stratégiához csatlakozók többsége egyetért abban, hogy a stratégia struktúrája és munkaprogramja megfelel a célnak, ugyanakkor a meglévő eljárásokat némileg racionalizálni/egyszerűsíteni lehetne, hogy több időt lehessen szentelni a bizottsági értékelések megvitatásának, illetve hogy az irányelv jobban kapcsolódhasson más irányelvekhez, különösen a jelentéstétel tekintetében[24].

2.4. A nyilvánosság részvétele és az óceánokkal kapcsolatos ismeretek[25]

A környezeti információkhoz való hozzáférés, a környezeti döntéshozatalban való nyilvános részvétel és az igazságszolgáltatáshoz való jog a környezeti kötelezettségvállalásokban nemzetközi szinten támogatott általános alapelv[26]. A

[21] A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv (2008/56/EK) stratégiai koordinálásával foglalkozó bizottsági szakértői csoport (E02550).

[22] Elérhető az alábbi internetes oldalon: https://circabc.europa.eu/w/browse/1dfbd5c7-5177-4828-9d60-ca1340879afc

[23] A tengervédelmi stratégia koordinálásával foglalkozó csoport következtetései, Cavallo et al., 2017 (http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2017.09.035).

[24] A közös végrehajtási stratégia keretében 2019 áprilisában a különböző csoportok tagjainak annak érdekében kiküldött kérdőívek eredményei, hogy kritikusan felülvizsgálják a stratégia funkcióit és munkaprogramját.

[25] Az óceánokkal kapcsolatos ismeretek az óceánok, valamint az óceánok és emberek kapcsolatának megértését jelentik.

[26] Konkrétan az Egyesült Nemzetek Európai Gazdasági Bizottságának az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezménye révén, amely 1998-ban került elfogadásra.

tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv konkrét követelményeket[27] tartalmaz ezen kötelezettségvállalások végrehajtásának elősegítésére. A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv átlátható mechanizmust dolgozott ki a nemzeti tengervédelmi stratégiák megtervezésére és végrehajtására, illetve a folyamat európai szintű követésére (például a végrehajtás az információk megosztása érdekében nyílt platformokon[28] követhető). A tagállamoknak kifejezetten elő kell mozdítaniuk valamennyi érdekelt fél aktív részvételét. Emellett minden végrehajtási szakaszhoz kapcsolódik egy nyilvános, a 23 part menti tagállam által szervezett konzultációs folyamat (SWD(2020) 60). A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv sok intézkedési programja figyelemfelkeltő kampányokat is tartalmaz.

A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv fontos szerepet játszott abban, hogy felhívja a figyelmet a tengeri ökoszisztémák egészségére, például arra, hogy a szárazföldi szennyezés, beleértve a műanyagokat, bruttó hatásait a tengeren kell megvizsgálni. A nyilvános konzultáció során az európai civil társadalom és érdekelt felek részt vettek a nemzeti tengervédelmi stratégiák kidolgozásában. Ezek a konzultációk és tevékenységek, valamint az előállított adatok továbbra is jelentős szerepet fognak játszani az európai nyilvánosság óceánokkal kapcsolatos ismereteinek bővítésében, valamint az óceánok által az emberek életére gyakorolt hatással, illetve az emberi tevékenységek és az egyéni magatartás által a tengeri ökoszisztémákra gyakorolt következményekkel kapcsolatos figyelemfelkeltésben.

2.5. Regionális együttműködés

Egyes terheléseket és ökoszisztémákat a határokon átnyúló jellegük miatt rendkívül nehéz kizárólag tagállami szinten kezelni[29]. A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv felsorolja azokat a régiókat és alrégiókat, amelyekben sor kerül az irányelv végrehajtására, előírja a tagállamok közötti regionális koordinációt, és előmozdítja a harmadik országokkal való együttműködést[30]. Az irányelv szerint a regionális tengeri egyezmények[31] felhasználhatók ilyen együttműködésre. Általában véve, az elmúlt évtizedben a regionális tengeri egyezmények i. a legtöbb esetben a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv végrehajtásának megfelelő platformjai lettek, amelyeken a szerződő felek együttműködtek és megosztották egymással a megközelítéseket,

[27] A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv 19. cikke, valamint VI. mellékletének (8) bekezdése.

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

[29] Az Általános Ügyek Tanácsa kihangsúlyozta, hogy a valamely tengermedencén osztozó tagállamokkal és régiókkal való, illetve az ilyen tagállamok és régiók közötti együttműködés – amely adott esetben harmadik országokra is kiterjed – kulcsfontosságú szerepet játszik a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv sikerében. Azt is kiemelte, hogy a lehető legszorosabb együttműködésre van szükség a tengervizeken, valamint a határokon átnyúló vízgyűjtő területeken osztozó országok között (az Általános Ügyek Tanácsának 2973. ülése, Brüsszel, 2009. november 16. és a Környezetvédelmi Tanács 2988. ülése, Brüsszel, 2009. december 22.).

[30] A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv 4., 5. és 6. cikke. A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv értelmében vett tengeri régiók és alrégiók véglegesen elfogadott térképe elérhető az alábbi internetes oldalon: https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/europe-seas#tab-gis-data

[31] Négy regionális tengeri egyezmény vonatkozik az uniós tengervizekre: a Balti-tenger térsége tengeri környezetének védelméről szóló egyezmény (Helsinki Egyezmény, HELCOM), az Atlanti-óceán észak-keleti körzete tengeri környezetének védelméről szóló egyezmény (OSPAR-egyezmény), a Földközi-tenger tengeri környezetének és partvidékének szennyezés elleni védelméről szóló egyezmény (a Barcelonai Egyezmény) és a Fekete-tenger szennyezés elleni védelméről szóló egyezmény (Bukaresti Egyezmény, amelyhez az EU továbbra is próbál csatlakozni). Az OSPAR azonban nem terjed ki az európai makaronéziai alrégió egészére, csak az Azori-szigetekre.

szorosan együttműködve a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv közös végrehajtási stratégiájával[32]; ii. támogatták a harmadik országokkal való együttműködést, valamint az intézkedésekkel és célkitűzésekkel kapcsolatos megállapodásokat; iii. jelentős uniós műszaki és pénzügyi támogatást kaptak munkaprogramjaik kidolgozásához.

Az európai térséget érintő négy regionális tengeri egyezmény ugyanazt az átfogó célt tűzte ki (a tengeri környezet védelmét), és ökoszisztéma-alapú megközelítést követ, ugyanakkor eltérnek egymástól a struktúrájukban, a tudományos és működési kapacitásukban, az irányításukban (beleértve a megfelelés nyomon követését), valamint abban, hogy milyen mértékben támogatják a részt vevő uniós tagállamokat a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv végrehajtásában. A jó környezeti állapot fogalma és a környezeti célkitűzések tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv értelmében vett meghatározása beépült néhány regionális tengeri egyezménybe, noha nem mindegyikbe. Néhány esetben előnyben részesül a (javuló vagy romló) tendenciák ismertetése az annak megállapítására irányuló követelmények meghatározásával szemben, hogy a környezeti állapot jó-e vagy sem. A regionális tengeri egyezmények valamilyen formában rendszeres jelentésekhez vezetnek a tengeri környezet állapotáról[33], és igyekeznek összehangolni ütemtervüket a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv hatéves ciklusával, elfogadni cselekvési terveket, és koordinálni a nyomonkövetési tevékenységeket.

A regionális tengeri egyezmények szempontjából ugyanakkor előnyös egyrészt az a jelentős humánerőforrás, amelyet a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv mozgósított, másrészt a keretirányelv elfogadása óta megszerzett tudás. Az EU által biztosított finanszírozás hozzájárult számos olyan projekthez, amely a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv koordinált végrehajtását, valamint a regionális tengeri egyezményekhez kapcsolódó cselekvési tervek kidolgozását tűzte ki céljául valamennyi tengeri régióban. A tengeri hulladék elleni küzdelem jó példája annak, hogyan kerül sor a több forrásból[34] származó, célzott és jelentős uniós támogatás felhasználására a tengeri hulladék felszámolására irányuló regionális cselekvési tervek végrehajtása, illetve ezzel nemzeti, regionális, uniós, sőt akár globális célok egyidejű elérése érdekében.

2.6. Globális kötelezettségvállalások

A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv alapvető pillére annak, hogy az EU teljesíteni tudja a tengeri környezet védelmére irányuló globális kötelezettségvállalásait, és fenntartható óceánpolitikai megközelítést tudjon kidolgozni, ahogy az az EU nemzetközi óceánpolitikai irányítási kezdeményezésében[35] szerepel. Emellett fontos

[32] A tagállamok és a Bizottság által a 2008/56/EK irányelv végrehajtása érdekében elfogadott közös végrehajtási stratégia, lásd e jelentés 2.3. szakaszát.

[33] Az UNEP/MAP által készített, a Földközi-tenger minőségéről szóló állapotjelentés (https://www.medqsr.org/), az OSPAR időközi jelentése (https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/intermediate-assessment-2017/), a HELCOM második holisztikus értékelése (http://stateofthebalticsea.helcom.fi/) és a Fekete-tenger környezeti állapotáról szóló, 2009–2014. évi jelentés (http://www.blacksea-commission.org/SoE2009-2014/SoE2009-2014.pdf).

[34] Például a Life+, a Horizont 2020 kezdeményezés, az európai strukturális és beruházási alapok – beleértve az Európai Tengerügyi és Halászati Alapot – keretében nyújtott támogatás, valamint regionális támogatás, szomszédságpolitikai támogatás, a Partnerségi Eszköz támogatása, valamint a fejlesztés finanszírozása.

[35] Nemzetközi óceánpolitikai irányítás: az óceánjaink jövőjét biztosító menetrend, JOIN(2016) 49 final.

szerepet játszik annak biztosításában, hogy az uniós tagállamok fellépései koherensebbek legyenek.

Ahogy azt a közelmúltban a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható menetrend[36] megerősítette, de egyben a globális közösség évtizedes elismerése[37] alapján, az ökoszisztéma-alapú megközelítés életbe vágó a fenntartható fejlődés érdekében az óceánok, a tengerek és a tengeri erőforrások megőrzése és fenntartható használata szempontjából (14. fenntartható fejlesztési cél). A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv által előírt nyomon követés és értékelés segítségével az EU nagyrészt megvalósíthatja a 14. fenntartható fejlesztési célt, amely kiterjed a fenntartható gazdálkodásra, a védett területekre, a tengeri hulladék által okozott szennyezésre, az eutrofizációra, a savasodásra, a nem fenntartható halászati gyakorlatok hatásaira, a tudományos ismeretekre és a nemzetközi jog alkalmazására. A tengermedencék szintjén a tagállamok releváns regionális tengeri egyezmények keretében történő szoros regionális együttműködése az irányelvvel együtt hozzájárul az óceánokkal kapcsolatos fenntartható fejlesztési célok regionális eléréséhez és értékeléséhez[38].

A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv az óceánok és tengerek jó környezeti állapota elérésének sarokköveként tartalmazza a biológiai sokféleség fenntartására irányuló szabályozási célkitűzést. Értékeli a tengeri fajcsoportok (beleértve a madarakat, emlősöket és halakat), valamint a nyílt vízi és a tengerfenéken található élőhelytípusok állapotát. Ezért jogi keretet biztosít ahhoz, hogy hozzájáruljon a Biológiai Sokféleség Egyezmény kötelezettségvállalásainak teljesítéséhez és az EU következő, a 2030-ig tartó időszakra szóló biológiai sokféleségi stratégiájához. A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv emellett tengeri védett területeket hoz létre, illetve egyéb térbeli védelmi intézkedéseket hoz, amelyek koherens és reprezentatív hálózatot alkotnak, összhangban a nemzetközi kötelezettségvállalásokkal[39].

Az irányelv magában foglalja a Tengerjogi Egyezményben[40] előírt, az európai tengervizeket érintő szennyezés veszélyének és hatásainak megfigyelésére és mérésére vonatkozó követelményt. Emellett végrehajt olyan különböző kötelezettségeket, amelyek értelmében a tagállamoknak intézkedéseket kell hozniuk a tengeri környezet szárazföldi forrásokból származó szennyezésének megelőzésére, csökkentésére és ellenőrzésére, a tengerfenék és altalaja szennyezésének megelőzésére, valamint a nem őshonos fajok

[36] „Alakítsuk át világunkat: a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható fejlesztési menetrend” (A/RES/70/1), amelynek elfogadására 2015 szeptemberében került sor az embereket, a bolygót és a jólétet szem előtt tartó cselekvési tervként. 17 fenntartható fejlesztési célból és 169 célkitűzésből áll.

[37] Például az ENSZ 1992. évi Környezet és Fejlődés Konferenciáján elfogadott, a környezetről és a fejlődésről szóló Riói Nyilatkozat vagy a fenntartható fejlődéssel foglalkozó ENSZ-konferencia (Rio+20) eredményeként született „A jövő, amit akarunk” című dokumentum (A/CONF.216/L.1).

[38] Lásd például a HELCOM 2018. március 6-án elfogadott miniszteri nyilatkozatát (http://www.helcom.fi/Documents/HELCOM%20at%20work/HELCOM%20Brussels%20Ministerial%20Declaration.pdf).

[39] Elsősorban a Biológiai Sokféleség Egyezmény biológiai sokféleségre vonatkozó 11. aicsi célja: 2020-ig a szárazföldi és belvízi területek legalább 17 %-át, illetve a part menti és tengeri területek legalább 10 %-át – mindenekelőtt a biológiai sokféleség és az ökoszisztéma-szolgáltatások szempontjából különösen fontos területeket – meg kell őrizni a védett területek hatékonyan és méltányosan irányított, ökológiailag reprezentatív és jól összekapcsolt hálózatai, valamint más hatékony, területalapú védelmi intézkedések révén, továbbá integrálni kell őket a szárazföldi és tengeri tájképbe.

[40] Az Egyesült Nemzetek Tengerjogi Egyezménye meghatározza a nemzetek kötelességeit és jogait a tengerekkel és óceánokkal kapcsolatban, és számos kötelezettséget tartalmaz a tengeri környezet védelme és megőrzése tekintetében.

megjelenésének megelőzésére. A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv emellett magában foglalja a Tengerjogi Egyezmény rendelkezéseit a fenntartható halászattal és akvakultúrával, valamint a kutatási innovációval és beruházásokkal kapcsolatban. Végül, de nem utolsósorban, a regionális együttműködés fontosságának hangsúlyozásával a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv lehetővé teszi, hogy a tagállamok teljesítsék a Tengerjogi Egyezmény által előírt kötelezettségüket, miszerint együtt kell működniük a tengeri környezet védelme érdekében.

A Párizsi Megállapodás[41] az első olyan éghajlatügyi megállapodás, amelyben szerepelnek az óceánok, és amely felismerte a globális éghajlati rendszerben játszott szerves szerepüket. Napjainkban a Párizsi Megállapodás értelmében vállalt legtöbb nemzeti kötelezettség kitér a tengeri ökoszisztémákra, és a kormányok által felvetett legfontosabb aggodalmak a tengerparti hatások, az óceánok felmelegedésének hatásai és a halászatra gyakorolt hatások[42]. A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv és annak holisztikus tengeri stratégiái megfelelő (bár nem maximálisan kihasznált) keretet biztosítanak az éghajlatváltozás hatásainak nyomon követéséhez, az éghajlatváltozás mérséklésének vizsgálatához, valamint az ökoszisztéma-alapú megközelítésnek az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás tekintetében való használatához a tengeri környezetben. A karbonsemlegesség 2050-ig történő megvalósítására irányuló törekvések részeként, ahogy a zöld megállapodásban szerepel, Európában valószínűleg példátlan módon nőni fog a tengeri megújuló energia aránya[43], ami elkerülhetetlenül hatással lesz a tengeri fajokra és élőhelyekre.

3. AZ UNIÓS SZAKPOLITIKÁK ÉS A TENGERVÉDELMI STRATÉGIÁRÓL SZÓLÓ KERETIRÁNYELV KÖZÖTTI FŐ KAPCSOLATOK[44]

Egyéb uniós jogi eszközök is – nagymértékben – támogatják a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv keretét a biológiai sokféleség megőrzése és az uniós tengeri erőforrások fenntartható hasznosításának biztosítása érdekében. Ez a szakasz áttekinti egyrészt azt a kilenc uniós szakpolitikát, amely a tagállamok jelentése szerint a leggyakrabban hozzájárul a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv értelmében vett intézkedési programokhoz, másrészt a közelmúltban a műanyag szennyezés kezelése érdekében kidolgozott szakpolitikákat. A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv általában véve i. az uniós tengervizekkel kapcsolatban elérhető valamennyi (hivatalos) információt integrálja a nemzeti tengeri stratégiákba, és ii. a tengeri környezet hatékony irányítása érdekében értékeli a helyzetet. A stratégiák gyakorlati megvalósítása és a más szakpolitikákhoz kapcsolódóan a meglévő küszöbértékek[45] kiegészítése érdekében olyan

[41] Az első, 2015 decemberében Párizsban elfogadott kötelező érvényű egyetemes megállapodás az éghajlatváltozás elkerülése céljából, jóval 2 °C alá korlátozva a globális felmelegedést, illetve törekedve az 1,5 °C-ra való korlátozásra (https://unfccc.int/documents/9097).

[42] Óceánokkal kapcsolatos kötelezettségvállalások a Párizsi Megállapodás értelmében (https://doi.org/10.1038/nclimate3422).

[43] A „Tiszta bolygót mindenkinek – Európai hosszú távú stratégiai jövőkép egy virágzó, modern, versenyképes és klímasemleges gazdaságról” című bizottsági közlemény (COM(2018) 773 final) szerint a villamos energia 80 %-a egyre inkább tengeri megújuló energiaforrásokból fog származni.

[44] A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv 20. cikke (3) bekezdésének g) pontja előírja az egyéb vonatkozó közösségi politikák ezen irányelv céljainak eléréséhez való hozzájárulásának összefoglalását. Ez az összefoglalás nem helyettesíti a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv értékelése keretében a szakpolitikai koherenciával kapcsolatban elvégzendő jövőbeli elemzést.

[45] Ezek máshogy is nevezhetők, például környezetminőségi előírásnak.

új szakpolitikai fogalmak kidolgozása van folyamatban, mint a jó környezeti állapot meghatározására szolgáló küszöbértékek[46].

3.1. A víz-keretirányelv és a települési szennyvíz kezeléséről szóló irányelv[47]

Számos, a folyami és tengeri környezetet érintő probléma szárazföldi eredetű. A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv és a víz-keretirányelv ezért hasonló terheléseket és hajtóerőket céloz meg (emberi felhasználások és tevékenységek), és számos közös intézkedést tartalmaz. A tengeri eutrofizáció, a szennyező anyagok, a hidrográfiai változások és a biológiai sokféleség vonatkozásában a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv értelmében hozott intézkedések a víz-keretirányelv értelmében benyújtott intézkedéseken alapulnak. A víz-keretirányelv 5. végrehajtási jelentésében[48] vizsgált vízgyűjtő-gazdálkodási tervek mindössze harmada szerint van szükség további intézkedésekre a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv céljainak eléréséhez. Néhány tagállam a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv végrehajtásának elősegítése érdekében ezekbe a tervekbe önkéntesen belefoglalt egyes, például a folyami hulladék felszámolását célzó intézkedéseket.

A területi lefedettség tekintetében mindkét irányelv a parti tengervizekre és parti tengerekre vonatkozik, de a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv kifejezetten csak a parti tengervizek víz-keretirányelv által nem érintett kérdéseivel (például víz alatti zaj és tengeri hulladék) foglalkozik, a víz-keretirányelv pedig csak a kémiai állapot tekintetében vonatkozik a parti tengerekre. A Bizottság 2017-ben frissítette a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelvre vonatkozó határozatot a jó környezeti állapot meghatározása céljából. A 2017. évi határozat értelmében a tagállamoknak a víz-keretirányelv szerinti értékeléseket kell újrafelhasználniuk a tengeri eutrofizáció, a szennyező anyagok és a hidrográfiai módosulások tekintetében. Ugyanakkor ahogy az a víz-keretirányelv célravezetőségi vizsgálatában[49] is szerepel, a tagállamok nem mindig tesznek ennek eleget, mert a két irányelv értelmében vett nemzeti értékelések némiképp eltérőek lehetnek (például eltérőek a minőségi elemek vagy az értékelés hatálya), és a jó környezeti/kémiai állapot meghatározása a víz-keretirányelvben nem mindig ugyanazokon az elemeken alapul, mint a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv szerinti jó környezeti állapot. Ugyanakkor a célravezetőségi vizsgálat szerint a víz-keretirányelv és a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv koherens, és egymást kiegészítő célokkal rendelkezik. Az eredmények tekintetében a felszíni vizek (folyók, tavak, átmeneti és parti tengervizek) körülbelül 40 %-a jó ökológiai állapotban van vagy

[46] A küszöbérték olyan érték vagy értéktartomány, amely lehetővé teszi az egy adott kritérium tekintetében elért minőségi szint értékelését, és ezáltal hozzájárul annak megítéléséhez, hogy a jó környezeti állapotot milyen mértékben sikerült megvalósítani (az (EU) 2017/848 európai parlamenti és tanácsi határozat 2. cikkének (5) bekezdése). A küszöbérték magában foglalja a referenciafeltételektől való elfogadható eltérést. Ez lehetővé teszi a tengerek fenntartható hasznosítását, és bizonyos mértékű terhelés elfogadható, amennyiben a környezet általános minősége nem változik (SWD(2020) 62).

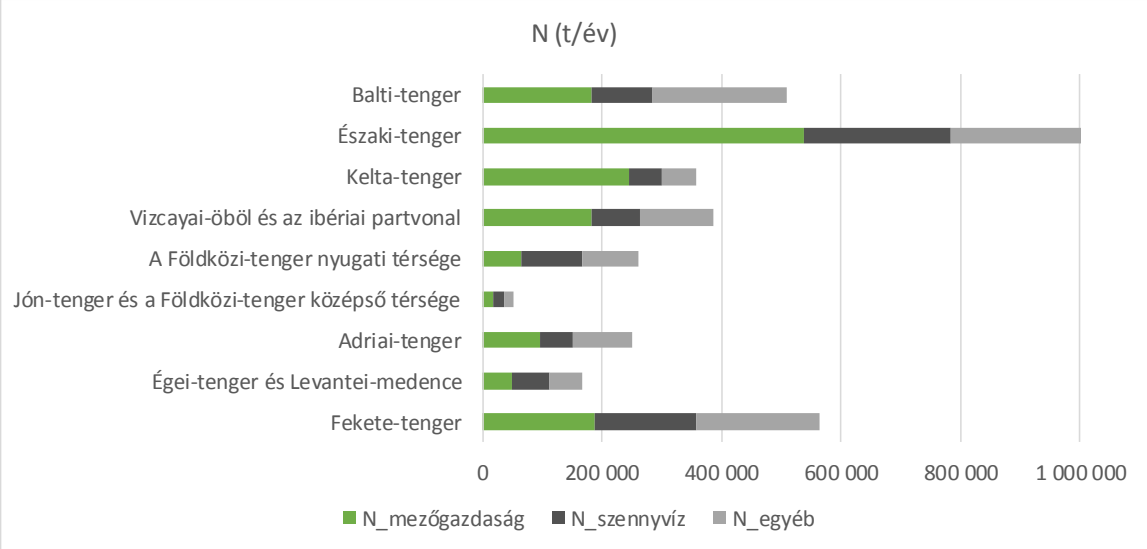
[47] A Tanács 91/271/EGK irányelve (1991. május 21.) a települési szennyvíz kezeléséről (HL L 135., 1991.5.30., 40. o.).

[48] Bizottsági szolgálati munkadokumentum – Jelentés a víz-keretirányelv intézkedési programjainak végrehajtása terén elért előrehaladásról, amely „A vízügyi keretirányelv és az árvízvédelmi irányelv: az uniós vizek jó állapotának elérésére és az árvízkockázat csökkentésére irányuló fellépések” című, az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak címzett bizottsági közleményt kíséri (SWD(2015) 50 final).

[49] Bizottsági szolgálati munkadokumentum – A víz-keretirányelv, a felszín alatti vizekről szóló irányelv, a környezetminőségi előírásokról szóló irányelv és az árvízvédelmi irányelv célravezetőségi vizsgálata (SWD(2019) 439).

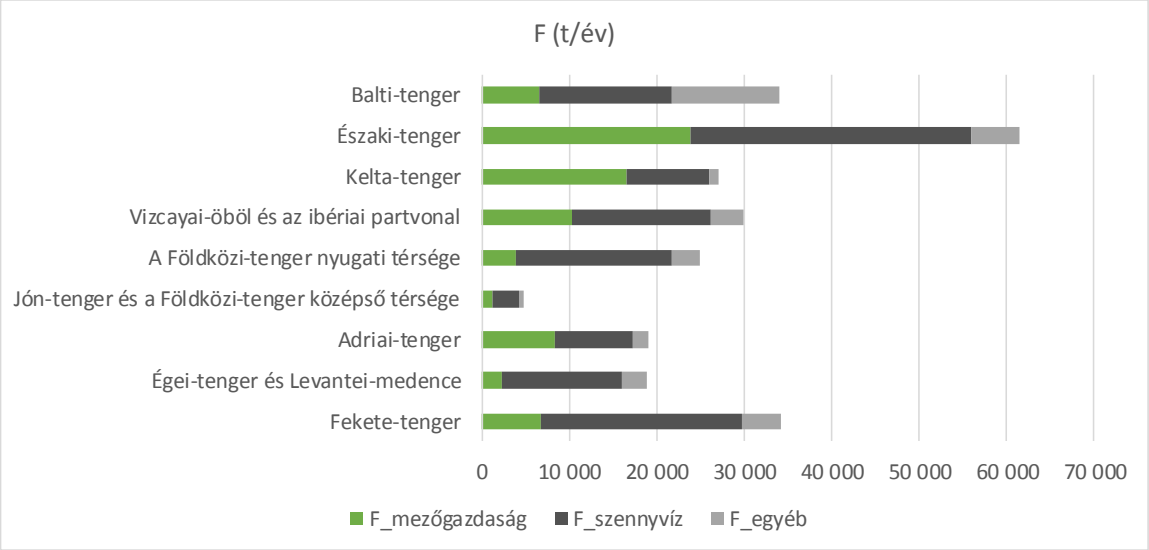
jó ökológiai potenciállal rendelkezik, illetve 38 %-a jó kémiai állapotban van[50]. Ez közvetlen hatást gyakorol a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv értelmében vett előrehaladásra.

A települési szennyvíz kezeléséről szóló irányelv meghatározza főként a szerves anyagok és tápanyagok pontszerű forrásokon keresztül történő bevitelének csökkentésére vonatkozó célkitűzéseket és eszközöket. A települési szennyvíz kezeléséről szóló irányelv és az eutrofizáció közötti kapcsolatot a legtöbb tagállami intézkedési program megállapította, ugyanakkor általában nem tesznek kifejezetten említést a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv szempontjából közvetlenül lényeges egyéb kérdésekről (például a szennyező anyagokról és a tengeri hulladékokról). A települési szennyvíz kezeléséről szóló irányelv értékelése megerősítette, hogy az irányelv nagyon hatékonyan csökkenti a kezelt szennyvízben található szennyezést, és a végrehajtása továbbra is fontos a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv célkitűzéseinek eléréséhez[51]. Az értékelés rámutatott a szennyvízkezelő létesítmények bizonyos korlátaira, amelyek fontosak lehetnek a tengeri környezet szempontjából, így például nem foglalkoznak az aggodalomra okot adó szennyező anyagokkal (például a gyógyszerekkel és a mikroműanyagokkal), és nem kezelik maradéktalanul az esővizet, a városi többletvizet vagy a kisebb agglomerációkat. Ugyanakkor a települési szennyvíz kezeléséről szóló irányelv az egyik leghatékonyabb eszköz a városi szennyezés korlátozására, beleértve a nitrogén és foszfor folyókba és tengerekbe történő kibocsátását.



[50] Az EEA 2018. évi vízügyi jelentése (https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-water#tab-data-references).

[51] Lásd az alábbi internetes oldalt és ott található dokumentumokat: https://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/evaluation/index_en.htm



1. ábra: A tengeri alrégiók nitrogén (N) és foszfor (F) terhelése forrásonként (tonna/év) Ez az elemzés a települési szennyvíz kezeléséről szóló irányelv közelmúltbeli értékelésének keretében készült[52].

3.2. A madárvédelmi irányelv és az élőhelyvédelmi irányelv

Ahogy arról a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv intézkedési programjai tanúskodnak, a madárvédelmi irányelv és az élőhelyvédelmi irányelv különösen fontos szerepet játszik a tengeri biológiai sokféleség, a nem őshonos fajok, valamint a gazdaságilag hasznosított hal-, kagyló- és rákfajok tekintetében a jó környezeti állapot elérésében. Csak néhány intézkedési program kapcsolja a madárvédelmi irányelvet és az élőhelyvédelmi irányelvet a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv tengeri hulladékra és víz alatti zajra vonatkozó mutatóihoz, még akkor is, ha ezek veszélyt jelenthetnek például a tengeri madarakra, emlősökre és hüllőkre.

Mindhárom említett irányelv célkitűzései hasonlóak, de a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv hatálya szélesebb körű. Az élőhelyvédelmi irányelv fő célkitűzése – az érintett fajok és élőhelyek kedvező védettségi állapotának elérése, és a madárvédelmi irányelv hasonló, minden vadon élő madárra vonatkozó célkitűzése – nem pontosan felel meg a „jó környezeti állapotnak” a fogalommeghatározás, az intézkedések vagy a határidők tekintetében. Ugyanakkor a két fogalom kölcsönösen támogatja egymást. A tagállamok értékelik a madárvédelmi irányelv és az élőhelyvédelmi irányelv értelmében védett fajok és élőhelyek állapotát és az ezekkel kapcsolatos tendenciákat, és hatévente jelentést készítenek róla. A 2007–2012-es időszak vonatkozásában az élőhelyvédelmi irányelv értelmében jelentett, kedvező védettségi állapotban lévő fajok százalékos aránya az európai tengeri régiókban 0 % (Fekete-tenger) és 20 % (Balti-tenger) között mozgott[53]. A 2017. évi határozat adott esetben előrevetíti a madárvédelmi irányelv és az élőhelyvédelmi irányelv értelmében elvégzett, a tengeri fajokkal és élőhelyekkel kapcsolatos értékelések újrafelhasználását, de az egyes tagállamok ezt eltérő módon tehetik meg[54]. Emellett a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv és az

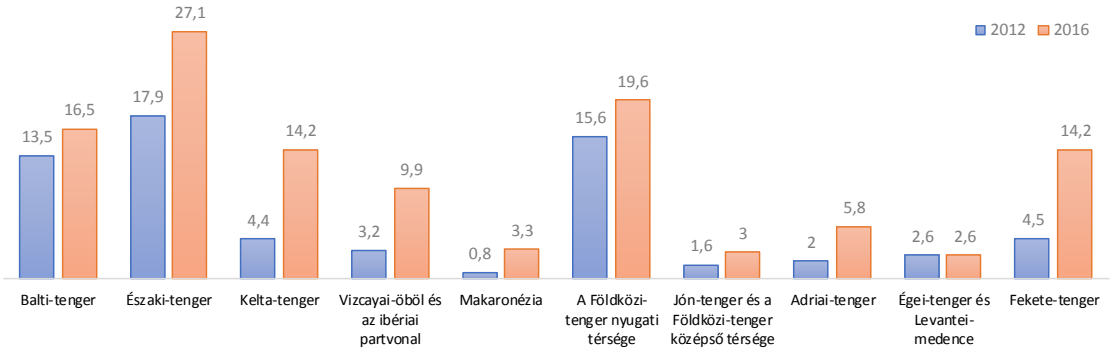
[52] Az adatok forrása: Pistocchi et al., 2019 (https://doi.org/10.2760/303163).

[53] Európai jelentőségű fajok: https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/species-of-european-interest-2/assessment

[54] A Bizottság tanulmányt készített, hogy megvizsgálja, milyen lehetőségek vannak egyfelől a madárvédelmi, az élőhelyvédelmi és a tengervédelmi irányelv értelmében bejelentett adatok és

élőhelyvédelmi irányelv is kijelöl olyan földrajzi régiókat, amelyeken belül a tagállamoknak várhatóan együtt kell működniük és közös megközelítéseket kell alkalmazniuk. A két irányelv értelmében vett regionális határok jelenleg már nagyrészt harmonizáltak.

A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv értelmében bejelentett területvédelmi intézkedések gyakran utalnak a madárvédelmi irányelv és az élőhelyvédelmi irányelv keretében a – tengeri környezetben továbbra sem teljesen kiépült – Natura 2000 hálózat részeként létrehozott védett tengeri területekre. Ugyanakkor a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv olyan megújult szempontból közelíti meg a területvédelmet, amely szerint az egyes védett tengeri területek konkrét természetvédelmi célkitűzései mellett a védett tengeri területek hálózatának ökológiailag egységesnek és reprezentatívnak kell lennie (szub)regionális szinten. A védett területek hálózata így olyan holisztikus eszköz, amely kezeli az összes jelentős terhelést, hatékony, és méltányosan képviseli az összes tengeri élőhelyet és ökoszisztéma-tulajdonságot. A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv értelmében vett tagállami intézkedési programok regionálisan még nem foglalkoztak a koherenciával és a hatékonysággal.



2. ábra: Az uniós vizek különböző tengeri alrégióiban a védett tengeri területek arányának közelmúltbeli változása (2012–2016)[55]

3.3. Közös halászati politika

A közös halászati politika többek között azt a célt tűzte ki, hogy összhangban legyen a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelvvel és annak a jó környezeti állapot elérésére vonatkozó célkitűzésével. A közös halászati politika a lehalászási arányok megállapításával és a fenntartható halászati gyakorlatokat meghatározó technikai intézkedések kidolgozásával kezeli a gazdaságilag hasznosított hal-, kagyló- és rákállományokat érő halászati terhelést (a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv egyik mutatója). A szakpolitika azt is célul tűzte ki, hogy minimalizálja a halászati tevékenységek által a tengeri ökoszisztémákra gyakorolt káros hatásokat. Ez a tengeri élővilág bőségére és sokféleségére, a tengeri táplálékhálózatokra és ökoszisztémákra, valamint a tengerfenéki élőhelyekre gyakorolt hatásokhoz kapcsolódik (ezek különösen a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv három másik mutatója szempontjából lényegesek). Emellett a halászati eredetű hulladékok, például az eldobott vagy elvesztett

szakpolitikai célkitűzések, másfelől a tengeri fajokra és élőhelyekre vonatkozó értékelések összehangolására.

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

halászati hálók és egyéb eszközök is megváltoztathatják az élőhelyeket. A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv értelmében hozott intézkedések vonatkozásában a legtöbb tagállam a tengeri biológiai sokféleséggel, valamint a gazdaságilag hasznosított hal-, kagyló- és rákfajokkal kapcsolatos intézkedéseket a közös halászati politikához köti, de közülük csak kevesen tették meg ugyanezt a tengeri hulladék esetében. A Bizottság által a szakpolitika keretében javasolt irányítási intézkedések hatására az Atlanti-óceán észak-keleti térségében és a Balti-tengeren található gazdaságilag hasznosított hal-, kagyló- és rákállományokban csökkent a halászati mortalitás, de ez még nem elegendő a közös halászati politika kapcsolódó célkitűzéseinek eléréséhez. A helyzet még rosszabb a Földközi-tengeren és a Fekete-tengeren, ahol gyakran túlhalászásra kerül sor.

A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv I. melléklete szerint valamennyi gazdaságilag hasznosított hal-, kagyló- és rákfaj populációjának a biológiailag biztonságos korlátok között kell maradnia. Ennek mérése érdekében a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv felhasználja a közös halászati politika egyik fogalmát, a maximális fenntartható hozamot. Ezért támogatja az állományfelméréseket és a releváns többéves terveket, valamint a megfelelő tudományos testületekkel folytatott konzultációt. A halállományokkal kapcsolatos információk többé-kevésbé elérhetők a közös halászati politika keretében és jelentések tárgyát képezik a tagállamokban, ugyanakkor a tagállamok nem tesznek következetesen jelentéseket egyéb olyan szempontokról, mint a járulékos fogás miatti mortalitás/sérülések vagy a tengerfenék halászati tevékenységek általi zavarása. A regionális információk néha segíthetnek e hiányosságok kiküszöbölésében, például az Északi-tengeren és a Kelta-tengeren megvizsgált tengerfenék 86 %-a vonóhálók általi fizikai zavarásról tanúskodik[56]. A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv és a közös halászati politika célkitűzéseinek gyakorlati megvalósítása javítaná a gazdaságilag hasznosított halállományok, a biológiai sokféleség és az élőhelyek védelmét. A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv értelmében vett küszöbértékek megállapítása emellett megkönnyítené a célzott intézkedések végrehajtását, beleértve a közös halászati politika értelmében hozott intézkedéseket.

A közös halászati politika az élelmezésbiztonsághoz, az élelmiszer-ellátáshoz, a növekedéshez és a foglalkoztatáshoz való hozzájárulás érdekében a fenntartható akvakultúrát is előmozdítja. A fenntartható akvakultúrás tevékenységek fejlesztésére nem kötelező érvényű uniós stratégiai iránymutatásokat javasol, amelyek elfogadására 2013-ban került először sor. Ezek az iránymutatások képezik a többéves tagállami nemzeti tervek, valamint a 2014–2020-as időszakra vonatkozó Európai Tengerügyi és Halászati Alap által finanszírozott tagállami tevékenységek alapját. Jelenleg folyik a 2013. évi iránymutatás átdolgozása, amely aktualizált információkat fog tartalmazni a nemzeti tervekről az akvakultúra 2020 utáni finanszírozásának végrehajtása érdekében.

3.4. A tengeri területrendezésről szóló irányelv[57]

A tengeri területrendezésről szóló irányelv értelmében a tagállamoknak tengeri területrendezési terveket kell kidolgozniuk, hogy előmozdítsák a releváns tevékenységek és felhasználások együttes fennállását és fenntarthatóságát. Jogi szövegében kifejezetten hivatkozik a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelvre, és előírja, hogy a tengeri

[56] Az OSPAR értékelési portálja, a legjellemzőbb élőhelyek és a különleges élőhelyek fizikai károsodásának mértéke (https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/intermediate-assessment-2017/biodiversity-status/habitats/extent-physical-damagepredominant-and-special-habitats/).

[57] Az Európai Parlament és a Tanács 2014/89/EU irányelve (2014. július 23.) a tengeri területrendezés keretének létrehozásáról (HL L 257., 2014.8.28., 135. o.).

területrendezésnek ökoszisztéma-alapú megközelítést kell alkalmaznia, és hozzá kell járulnia a jó környezeti állapot eléréséhez, valamint a határidők és a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv lehető legnagyobb mértékű összehangolásához. Számos tanulmány meghatározta a tengeri területrendezés szempontjából az ökoszisztéma-alapú megközelítés vagy a szárazföld és tenger közötti interakciók fogalmát, illetve átültette ezeket a gyakorlatba, de továbbra sincs elfogadott európai módszertan.

A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv értelmében vett intézkedési programjaikban a tagállamok főként a tengeri biológiai sokféleséget (a védett területek révén) és a hidrográfiai változásokat (a tengeri területrendezési tervek által lefedett tevékenységek révén) kötik a tengeri területrendezésről szóló irányelvhez, míg három ország[58] potenciálisan utal a víz alatti zajra. A tengeri területrendezésről szóló első jelentésekre 2021-ben kerül sor, így még nem tudni, hogy az irányelv nemzeti végrehajtása milyen mértékben veszi majd figyelembe a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv mint az ökoszisztéma-alapú megközelítés támogatására szolgáló eszköz célkitűzéseit. A tengeri területrendezésről szóló irányelv értelmében vett folyamat a kék gazdaság valamennyi ágazatát és tevékenységét integrálja, így érvényesítenie kell a jó környezeti állapot eléréséhez hozzájáruló irányítási intézkedéseket.

3.5. A stratégiai környezeti vizsgálati irányelv és a környezeti hatásvizsgálatról szóló irányelv[59]

Ez a két irányelv a környezetvédelem magas szintjének elérésére törekszik annak biztosításával, hogy egyes tervek/programok (stratégiai környezeti vizsgálat) és projektek (környezeti hatásvizsgálat) környezeti hatásainak elemzésére a döntéshozatali folyamat korai szakaszában kerüljön sor. A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv értelmében vett intézkedési programokban a stratégiai környezeti vizsgálat és a környezeti hatásvizsgálat főként a hidrográfiai változásokhoz, a víz alatti zajhoz, a tengeri biológiai sokféleséghez, az eutrofizációhoz és a horizontális intézkedésekhez kapcsolódik. A környezeti hatásvizsgálat során nem mindig kerül sor a biológiai sokféleséggel kapcsolatos szempontok vizsgálatára, a tagállamok mintegy fele mégis hivatkozik a környezeti hatásvizsgálatról szóló irányelvre a biológiai sokféleséggel kapcsolatos intézkedések vonatkozásában. Ezzel szemben úgy tűnik, hogy kevés tagállam ismerte fel a környezeti hatásvizsgálatban rejlő lehetőségeket a szennyező anyagokkal kapcsolatos tevékenységek vizsgálatát illetően.

A stratégiai környezeti vizsgálati irányelv és a környezeti hatásvizsgálatról szóló irányelv értelmében előírt vizsgálatok a széles hatályukat és stratégiai jellegüket tekintve fontosak lehetnek a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv minden mutatója tekintetében, noha a mértékük és részletességük eltérő lehet. Például az engedélyezést megelőzően el kell végezni az olyan projektek környezeti hatásvizsgálatát, amelyek valószínűleg jelentős hatást gyakorolnak a környezetre. Ezek a vizsgálatok hozzájárulhatnak a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv értelmében vett állapotfelméréshez. Ez ugyanolyan fontos lehet a stratégiai környezeti vizsgálati irányelv esetében is, amely a nagyobb léptékű tervekre és programokra összpontosít. Továbbra is lehetőség van arra,

[58] Bulgária, Írország, Lengyelország.

[59] Az Európai Parlament és a Tanács 2001/42/EK irányelve (2001. június 27.) bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról (HL L 197., 2001.7.21., 30. o.) és az Európai Parlament és a Tanács 2014/52/EU irányelve (2014. április 16.) az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2011/92/EU irányelv módosításáról (HL L 124., 2014.4.25., 1. o.).

hogy e három irányelv révén hatékonyabb visszajelzés érkezzen a jó környezeti állapot elérését befolyásoló terhelésekkel kapcsolatban, beleértve a tengeri és szárazföldi tevékenységeket.

3.6. A hulladékokról szóló keretirányelv[60], a műanyagokkal kapcsolatos uniós stratégia[61] és az egyszer használatos műanyagokról szóló irányelv[62]

A hulladékokról szóló keretirányelv a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv követelményeinek megfelelően fontos mechanizmusokat ír elő a hulladék eltávolításával és a vízminőség javításával kapcsolatban. Az irányelv a közelmúltban történt átdolgozását követően közvetlenül hivatkozik a tengeri környezetre gyakorolt hatásokra, és a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelvvel együtt azt a célt tűzi ki, hogy megakadályozza a tengeri hulladék keletkezését, és előírja a tagállamok számára, hogy gyakorlati lépéseket kell tenni a hulladékképződés – beleértve a tengeri hulladékot – megakadályozására. A hulladékokról szóló keretirányelv által meghatározott célkitűzések és intézkedések ezért közvetlenül kapcsolódnak a tengeri szennyező anyagok kérdéséhez is. Mivel a tagállamok még nem ültették át minden követelményét, nem lehet megmondani, hogy mennyire lesznek hatékonyak a gyakorlatban. Jelenleg az irányelv maradéktalan végrehajtása és a (gyakran nem kezelt) hulladék lerakásának (ami különösen a part menti területeken jelenthet problémát) megakadályozása jelenti a legnagyobb kihívást.

A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv alapján a tengeri hulladékkal, a mikrohulladékkal és a vadvilágra gyakorolt hatásokkal kapcsolatos ismeretek, noha korlátozottak, támogatták a műanyagokra vonatkozó uniós stratégia kidolgozását, és ezzel hozzájárultak a körkörös gazdaságra vonatkozó cselekvési tervhez. A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv például azzal járult hozzá a műanyagokra vonatkozó stratégia nyomon követéséhez, hogy támogatta az egyszer használatos műanyagokról és a halászati eszközökről szóló új irányelvet. A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv értelmében a tengerparti hulladék monitoringjával kapcsolatos tevékenységek révén a Bizottság elég adatot gyűjtött egy hatásvizsgálat és egy jogalkotási javaslat ismertetéséhez. A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv emellett jelentősen hozzá fog járulni a műanyagokról szóló új irányelv hatékonyságának értékeléséhez és a stratégia egyéb intézkedéseinek nyomon követéséhez, például a hulladék és a mikroműanyagok számszerűsítése és feltérképezése tekintetében. Ez a támogatás várhatóan a körforgásos gazdaságra vonatkozó új cselekvési tervben[63] is folytatódni fog.

[60] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/851 irányelve (2018. május 30.) a hulladékokról szóló 2008/98/EK irányelv módosításáról (HL L 150., 2018.6.14., 109. o.).

[61] A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A műanyagok körforgásos gazdaságban betöltött szerepével kapcsolatos európai stratégia (COM(2018) 028 final).

[62] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/904 irányelve (2019. június 5.) az egyes műanyagtermékek környezetre gyakorolt hatásának csökkentéséről (HL L 155., 2019.6.12., 1. o.).

[63] A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A tisztább és versenyképesebb Európát szolgáló, körforgásos gazdaságra vonatkozó új cselekvési terv (COM(2020) 98 final).

4. AZ UNIÓS TENGERI KÖRNYEZET ÁLLAPOTÁNAK ÖSSZEFOGLALÁSA

Az uniós tengervizek kezdeti értékelése, amelyről a tagállamok a 2012–2015-ös időszak vonatkozásában készítettek jelentést a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv értelmében, nem vezetett egységes európai tudásalaphoz. Ez főként az egyes követelmények tekintetében bejelentett mutatókkal kapcsolatos következetlenségekre, a rendkívül eltérő módszertani megközelítésekre és a jelentésekben szereplő hiányos információkra vezethető vissza. A tagállami jelentések koherenciájának és következetességének javítása érdekében a Bizottság 2017-ben elfogadott egy átdolgozott határozatot a jó környezeti állapot meghatározására (lásd a 15. lábjegyzetet). A kezdeti értékelés aktualizált változatáról 2018 októberéig kellett jelentést készíteni. 2019 októberéig mégis mindössze 14 tagállam nyújtott be jelentést, és közülük 10 nyújtotta be a jelentést a meghatározott elektronikus formátumban (SWD(2020) 60). Ez az összefoglalás ezért a tagállami jelentésekben szereplő információkon túlmenően az Európai Környezetvédelmi Ügynökség és az Európai Bizottság Közös Kutatóközpontja által összeállított (az SWD(2020) 61 bizottsági szolgálati munkadokumentumban ismertetett) információkon is alapul.

4.1. Veszélyeztetett tengeri ökoszisztémák

A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv első ciklusa során nem sikerült feltartóztatni a biológiai sokféleség csökkenését az európai tengerekben[64]. Az európai tengerekben továbbra is veszélyben van a tengeri ökoszisztémák biológiai sokfélesége, és nem biztosított az élőhelyek és fajok jó állapota. Néhány tengeri populáció és fajcsoport továbbra is veszélyeztetett, beleértve néhány tengeri madárfajt (például az Atlanti-óceán észak-keleti térségében felmért tengeri madárfajok több mint 25 %-ának egyedszáma jelentősen csökkent), a cápák és ráják alosztályát[65] (például a földközi-tengeri fajok mintegy 40 %-ának egyedszáma csökken, és sokuk esetében hiányosak az adatok), illetve néhány cetfélét[66] (például a Balti- tenger középső részén a barna delfint, amelynek állománya néhány száz egyedből áll). A Földközi-tengeren és a Fekete-tengeren a gazdaságilag hasznosított hal-, kagyló- és rákfajok legalább 87 %-a túlhalászott[67]. A cetfélék állományainak állapota általában vagy nem ismert vagy az állományok nincsenek jó állapotban. A lábasfejűek és a hüllők monitoringja nem megfelelő (például az élőhelyvédelmi irányelv szerinti jelentések alapján a tengeri teknősök 33 %-a kedvezőtlen védettségi helyzetű, 67 %-uk esetében pedig nem ismert a védettségi helyzet).

Másrészről az elmúlt évtizedekben a meglévő irányítási intézkedéseknek és a közös regionális programoknak köszönhetően sikerült csökkenteni egyes kiválasztott terheléseket és gyarapítani egyes fajok állományát (például a kúpos fóka egyes európai állományait, illetve egyes gazdaságilag hasznosított halak állományait az Atlanti-óceán

[64] Az európai tengeri biológiai sokféleség csökkenéséről tanúskodik „Európa környezete – Helyzetkép és kilátások 2020-ban” (https://www.eea.europa.eu/soer-2020/intro) és „A biológiai sokféleséggel és az ökoszisztéma-szolgáltatásokkal foglalkozó kormányközi tudománypolitikai platform regionális értékelő jelentése az európai és közép-ázsiai biológiai sokféleségről és ökoszisztéma-szolgáltatásokról” című dokumentum (https://ipbes.net/assessment-reports/eca), az SWD(2020) 61 bizottsági szolgálati munkadokumentum pedig további referenciákat és részleteket tartalmaz.

[65] A cápák és ráják alosztályába a cápák és a valódi rájafélék tartoznak.

[66] A cetfélék közé tartoznak a bálnák és delfinek.

[67] 47 – a területen jelen lévő, gazdaságilag hasznosított állományok felét kitevő – állomány elemzése alapján.

észak-keleti térségében). Jelenleg az Atlanti-óceán észak-keleti térségében és a Balti-tengeren felmért hal-, kagyló- és rákállományok 41 %-a van a biológiailag biztonságos korlátok között; ez az arány jelentősen nő, ha csak a két követelmény (halászati mortalitás vagy szaporodóképesség) egyikének figyelembevételére kerül sor. Stabilizálódás, illetve helyreállás jelei figyelhetők meg továbbá például a Balti-tengeri rétisasok, illetve a Földközi-tenger egyes részein a mediterrán barátfókák esetében.

Az európai tengerfenéki élőhelyek a tengerfenéki halászat, a part menti fejlesztések és egyéb tevékenységek kumulatív hatásai miatt nagy terhelésnek vannak kitéve. Egy, az SWD(2020) 61 bizottsági szolgálati munkadokumentumban ismertetett tanulmány előzetes eredményei szerint az európai selfek/lejtők körülbelül 43 %-án és a part menti tengerfenék 79 %-án fizikai zavarás jelei tapasztalhatók, amelyet elsősorban a fenékvonóhálós halászat okoz. Az uniós part menti területek negyede valószínűleg elvesztette tengerfenéki élőhelyeit. A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv értelmében bejelentett, a tengerfenéki[68] élőhelyek fizikai megszűnését okozó fő tevékenységek közé tartozik a szárazföld kiterjesztése, az árvízvédelem, a kikötőépítés, a szilárd hulladék ártalmatlanítása és a megújuló energia előállítása, továbbá a nem fenntartható akvakultúrás gyakorlatok hatásai. A tengerfenéki élőhelyek sérülése valószínűleg hatással lesz a közvetve vagy közvetlenül tőlük függő fajokra, többek között a gazdaságilag hasznosított fajok egyedszámára.

Az európai tengerek táplálékhálózatainak általános állapota még nem mérhető fel maradéktalanul, ugyanakkor sok táplálkozási közösség[69] esetében romló tendencia figyelhető meg. Ez különösen számos csúcsragadozó – például madarak, cápák és tengeri emlősök – egyedszámának csökkenését érinti. Vannak olyan tengeri közösségek, amelyek egyedszáma nem teszi lehetővé a teljes szaporodóképesség fenntartását, ahogy az a Földközi-tenger és a Fekete-tenger számos gazdaságilag hasznosított hal-, kagyló- és rákállománya esetében megfigyelhető. Emellett egyes jelek a (táplálkozási szinteket jelző) közösségek méretének és eloszlásának változására utalnak, például a Balti-tengeri fitoplanktonok és az Atlanti-óceán észak-keleti térségében élő zooplanktonfajok (evezőlábú rákok) esetében.

Az adatok elérhetősége tekintetében az állapotfelméréséhez szükséges adatok a legtöbb vizsgált faj esetében nem elégségek. Számos információforrást kell használni, ami nem mindig eredményez egységes uniós képet. Sok fajcsoport esetében kevés mintavétel történik, és továbbra sem számszerűsíthető maradéktalanul a különböző emberi tevékenységek által a tengeri állományokra vagy a táplálékhálózat egészére gyakorolt hatás. Sürgősen fokozni kell az adatgyűjtés hatékonyságát, és lehetőség szerint ki kell egészíteni modellezési megközelítésekkel. Szélesebb körben és rendszeresebben kell felmérni a halállományokat, mindenekelőtt a Földközi-tengeren, a Fekete-tengeren és Makaronéziában.

4.2. A tengeri ökoszisztémákat érő fő terhelések

4.2.1. Nem őshonos fajok

Az európai tengerekben több mint 1200 nem őshonos tengeri faj él, és összesített egyedszámuk továbbra is nő, bár a megjelenésük üteme az utóbbi évtizedben csökkenni

[68] A tengerfenéken található élőhelyek.

[69] A táplálkozási közösség olyan fajok csoportja, amelyek ugyanazokat az erőforrásokat használják összehasonlítható módon.

látszik. Az ilyen fajok nagy része a Földközi-tengerben fordul elő. A tengeri nem őshonos fajok nagyjából 7 %-a potenciálisan invazív, és tovább kell tanulmányozni az őshonos közösségekre, ökoszisztémákra és azok szolgáltatásaira gyakorolt hatásukat. Az ilyen fajok európai tengerekben való megjelenésének fő okai a hajózás (49 %), valamint az olyan tengeri és belvízi folyosók, mint a Szuezi-csatorna (33 %). A regionális sajátosságok figyelembevételével intézkedéseket kell hozni a fő okok hatékonyabb kezelése és az új fajok megjelenésének minimalizálása érdekében. Nehéz felmérni a nem őshonos fajok által károsan érintett őshonos tengeri fajok és élőhelyek arányát. A tengeri ökoszisztémák alkalmazkodóképességének fokozásával azonban elkerülhetők a főbb hatások, mert minimalizálhatók azok a körülmények, amelyek elősegíthetik a nem őshonos fajok invazívvá válását (például az őshonos fajok állományának visszaesése és „rések" létrejötte a táplálékhálózatban, illetve az éghajlatváltozás hatásai).

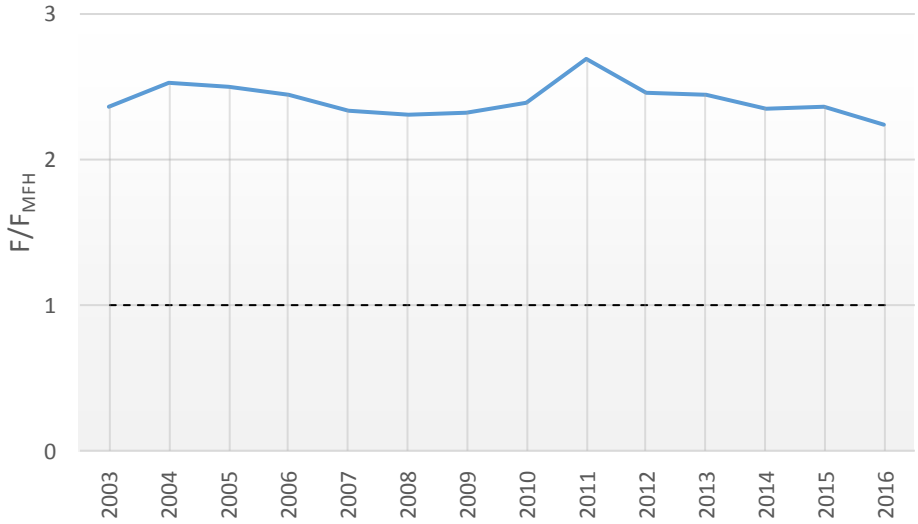
4.2.2. Halászat

A 2000-es évek eleje óta a hal-, kagyló- és rákállományok hatékonyabb kezelése hozzájárult a halászati terhelés csökkenéséhez az Atlanti-óceán észak-keleti térségében és a Balti-tengeren, és vannak arra utaló jelek, hogy számos állomány szaporodóképessége helyreáll. Jelenleg az említett két térségben vizsgált hal-, kagyló- és rákállományok 41 %-a van biológiailag biztonságos korlátok között[70], ami azt jelenti, hogy a biológiailag biztonságos korlátok közötti állományok száma 2003 (15 állomány) és 2017 (29 állomány) között közel megduplázódott. Ezekben a térségekben a halászati mortalitás átlagosan a maximális fenntartható hozamot biztosító szint közelében van, de valamennyi állomány esetében további előrelépésre van szükség a maximális fenntartható hozamnak megfelelő halászati mortalitás elérése érdekében a közös halászati politika célkitűzéseinek megfelelően.

Ezzel szemben a Földközi-tengeren és a Fekete-tengeren a helyzet továbbra is kritikus, a felmért állományok 87 %-a túlhalászott, és rendkívül hiányosak a halászati terheléssel és a szaporodóképességgel kapcsolatos információk. Történt némi előrelépés, mindenekelőtt a Földközi-tenger nyugati térségére vonatkozó első többéves terv elfogadásával, amely akár 40 %-os erőkifejtés-csökkenéshez vezethet.

További sürgős fellépésre van szükség, és a siker a tengeri információk elérhetőségétől és minőségétől, a tudományos szakvélemények követése iránti elkötelezettségektől és az irányítási intézkedések megfelelő alkalmazásától függ. Sok állomány továbbra is túlhalászott és/vagy a biztonságos biológiai határértékeken kívül van. Egyértelmű, hogy minden szereplőnek fokoznia kell erőfeszítéseit az állományok fenntartható kezelésének biztosítása érdekében.

[70] A térségben található gazdaságilag hasznosítható összes hal-, illetve kagyló- és rákállomány körülbelül harmadának felmérése alapján.



3. ábra: A halászat által a Földközi-tengeren és a Fekete-tengeren felmért 47 állományra gyakorolt átlagos hatások alakulása. A pontozott vonal a fenntarthatósági küszöböt vagy a maximális fenntartható hozamot jelzi. A földközi-tengeri és a fekete-tengeri térségben a halászati mortalitás továbbra is rendkívül magas, és gyakorlatilag 2003 óta változatlan, ami jelzi, hogy a legtöbb állomány súlyosan túlhalászott[71].

Emellett elképzelhető, hogy további fellépésre van szükség a tengerfenéki élőhelyek jobb védelme és megőrzése érdekében, valamint a halászati tevékenységek során a járulékos fogások csökkentésére irányuló célkitűzés eléréséhez. Például a járulékos fogás okozza a legnagyobb terhelést a cápák és valódi rájafélék valamennyi veszélyeztetett fajára az európai vizekben, ahol a fajok 32–53 %-a veszélyeztetett[72].

4.2.3. Emberi eredetű eutrofizáció

Az európai parti tengervizek 46 %-a nem felel meg a jó ökológiai állapot ismérveinek[73]. Az érintett területek kiterjedése azonban néhány országban csökken. A Balti-tenger az a tengeri térség, ahol a legnagyobb arányban fordulnak elő olyan parti tengervizek, ahol a tápanyagviszonyok problémát okoznak (58 %), míg a Fekete-tengeren találhatók a legnagyobb arányban olyan parti tengervizek, ahol a fitoplanktonok okoznak problémát (85 %). Az Északi-tenger déli részén, Franciaország észak-nyugati partjainál, valamint a Földközi-tengeren a torkolatoknál kiömlő folyóvizek szomszédságában is előfordul eutrofizáció.

Az eutrofizáció, a természetes körülmények és az éghajlatváltozás hatására nagy kiterjedésű, oxigénhiányos területek figyelhetők meg a Balti-tengeren és a Fekete-tengeren. Ez jelentős hatást gyakorol a tengerfenéki élőhelyekre és táplálékhálózatokra. Az EU-ban jelentősen csökkent a pontszerű forrásokból származó tápanyagbevitel, noha a diffúz forrásokból (a mezőgazdasági tevékenységekből) származó bevitel továbbra is túl magas. Emellett nagy időbeli eltérés van a tápanyagbevitel tényleges csökkenése és az eutrofizáció hatásainak csökkenése között.

[71] Az adatok forrása: HTMGB, 2019 (http://dx.doi.org/10.2760/22641).

[72] Nieto et al., 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

Az eutrofizáció viszonylag részletesen tanulmányozott folyamat, de a nyomonkövetési módszerek (egyes országok, part menti és nyílt vízi területek, illetve a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv és a víz-keretirányelv szerinti megközelítések közötti) összehangolása több régióban továbbra is problémát okoz.

4.2.4. A hidrográfiai viszonyok tartós megváltozása

Európa partvonalának körülbelül 28 %-a esetében figyelhetők meg tartós hidrográfiai változások – beleértve a tengervíz mozgását, a sótartalmat és a tengervíz hőmérsékletét érintő változásokat – olyan emberi tevékenységek eredményeként, mint a kotrás, az infrastruktúra fejlesztése, a homokkitermelés vagy a sótalanítás. A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv azonban túl kevés és elszórt információval rendelkezik a hidrográfiai viszonyokkal kapcsolatos tendenciákról és környezeti állapotról ahhoz, hogy lehetővé tegye a megfelelő nagy léptékű felmérést. Az alkalmazott szempontok és módszerek nincsenek összhangban egymással. Az emberi tevékenységek következtében a hidrográfiai változókban bekövetkező közvetlen és közvetett változások, valamint ezeknek a tengerfenéki és vízoszlopban lévő élőhelyekre gyakorolt hatásai nem mindig ismertek jól vagy nem mindig kerül sor ezekkel kapcsolatos jelentéstételre a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv értelmében. Mivel a hidrográfiai terhelésekért közvetlenül felelős emberi tevékenységek nagy része a parti tengervizekhez köthető, ez a kérdés szorosan kapcsolódik a víz-keretirányelvhez.

4.2.5. Szennyező anyagok

A szennyezésmentességre való törekvés, mindenekelőtt a káros anyagok forrásnál történő kibocsátásának megelőzésével, kiemelt feladat az EU számára. A különböző uniós és globális, a vegyi szennyezés elleni jogi eszközök keretében hozott intézkedések végrehajtása a tengeri környezetben néhány veszélyes anyag – például a poliklórozott bifenilek, egyes szervesklór-tartalmú növényvédő szerek és az óntartalmú lerakódásgátló vegyületek – koncentrációjának és hatásának csökkenéséhez, valamint az olajfoltok előfordulásának csökkenéséhez vezetett[74]. Ezek az anyagok mégis rendkívül perzisztensek, és így továbbra is jelen vannak a tengeri környezetben.

A Balti-tengeren általában véve viszonylag magas a higany, a brómozott lángkésleltető anyagok és a Cs-137 radioaktív izotóp koncentrációja. Az Atlanti-óceán észak-keleti térségében néhány területen továbbra is aggodalomra ad okot néhány nehézfém (például a higany, kadmium és ólom), a poliklórozott bifenil kongénerek és a többgyűrűs aromás szénhidrogének szintje. A Földközi-tengeren van néhány part menti terület, ahol a bióta ólommal szennyezett, az üledékben pedig higany található. A Fekete-tengeren problémát okoznak a szerves szennyező anyagok, például a növényvédő szerek, a poliklórozott bifenilek és a többgyűrűs aromás szénhidrogének, illetve néhány nehézfém. Fontos kiemelni, hogy a jelenlegi vizsgálatok korlátozott számú szennyező anyagra összpontosítanak, és sok környezetvédelmi szempontból veszélyes anyag nyomon követésére és vizsgálatára nem kerül sor rendszeresen.

A tengeri eredetű élelmiszerekben található szennyező anyagok tekintetében a nehézfémek, a többgyűrűs aromás szénhidrogének, a poliklórozott bifenilek és a

[74] Folyamatban vannak további erőfeszítések. Például a Bizottság és az uniós tagállamok a közelmúltban javasolták a Nemzetközi Tengerészeti Szervezet (IMO) a hajókon alkalmazott káros lerakódásgátló rendszerek korlátozásáról és tilalmáról szóló egyezményének módosítását, vagyis az algák, tengeri füvek és korallokra számára rendkívül toxikus biocid cibutrin ellenőrzésére való kiterjesztését.

dioxinok szintje nem haladhatja meg az uniós élelmiszeripari jogszabályokban[75] előírt legmagasabb szintet. Ugyanakkor a Balti-tengeri térségből származó egyes hal- és halászati termékek dioxin és dioxin jellegű PCB szintje rendszeresen meghaladja a legmagasabb szintet, ami ezen a területen a lazac értékesítésének tilalmához vezetett. Az uniós vizek egésze tekintetében kevés információ áll rendelkezésre a nem szabályozott szennyező anyagokkal vagy olyan anyagokkal kapcsolatban, amelyek felhalmozódhatnak az emberi fogyasztásra szánt halakban és tengeri eredetű élelmiszerekben. Ugyanakkor a friss adatok a műanyag kémiai maradékanyagok[76] felhalmozódásáról tanúskodnak a legtöbb tengeri fajban, beleértve a hal-, kagyló- és ráktermékeket.

Fejleszteni kellene a tengeri szennyezés nyomon követését i. hatékonyabb adatbányászattal és közös nyomonkövetési hálózatokkal (különösen a Földközi-tengeren és a Fekete-tengeren), illetve ii. a regionális szinten összehangolt módszertani megközelítésekkel.

4.2.6. Tengeri hulladék

A tengeri hulladék, amely közvetlenül kapcsolódik a szárazföldi és folyami környezetben jelen lévő hulladékhoz, jelentős figyelmet kapott, és a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv és a regionális tengeri egyezmények értelmében elvégzett vizsgálatok alapján az egyszer használatos műanyagok és a halászati eredetű hulladék elleni uniós szintű jogalkotási aktusok gyors előkészítéséhez, valamint a hajókról származó hulladékok leadására alkalmas kikötői befogadólétesítményekről szóló irányelv[77] átdolgozásához vezetett. A hulladék jelenléte a tengeri környezet valamennyi elemében (partvonal, vízoszlop és tengerfenék) megerősítést nyert. A műanyag termékek a legnagyobb mennyiségben előforduló tengeri hulladékok. Például az egyszer használatos műanyagok, illetve a műanyagot tartalmazó halászati eszközök teszik ki az európai tengerparti hulladék darabszám szerinti 50 %-át, illetve 27 %-át. A műanyagok tengeri fajok általi fogyasztása szintén elterjedt az európai tengerekben. Például az Atlanti-óceán észak-keleti térségében vizsgált sirályhojszák 93 %-a, míg a Földközi-tenger térségében felmért teknősök 85 %-a fogyasztott műanyagot.

Habár nem kerül sor rendszeres regionális nyomon követésre, valamennyi tudományos tanulmány jelzi, hogy jelentős mennyiségű mikrohulladék található a tengervizekben. A körforgásos gazdaságra vonatkozó új cselekvési terv konkrét uniós szintű intézkedéseket irányoz elő a termékekben szándékosan jelen lévő mikroműanyagok, a makrohulladékok lebomlásából származó mikrohulladékok, valamint a használat során a termékekből (például a gumiabroncsokból és textíliákból), illetve a gyártást megelőzően a műanyag pelletekből felszabaduló mikroműanyagok mennyiségének csökkentése érdekében.

A tagállamok a tengeri hulladék csökkentésére szolgáló regionális cselekvési terveket, továbbá számos nemzeti intézkedést hajtanak végre. Ugyanakkor a hulladék mennyiségére vonatkozó értékelések és a hulladék megjelenésének módjaival

[75] A Bizottság 1881/2006/EK rendelete (2006. december 19.) az élelmiszerekben előforduló egyes szennyező anyagok felső határértékeinek meghatározásáról (HL L 364., 2006.12.20., 5. o.).

[76] A kémiai szennyező anyagok, különösen a műanyag adalékanyagok ökotoxikológiai kockázatot jelenthetnek, amelyek hatással vannak a tengeri organizmusokra (például Hermabessiere et al. 2017, http://dx.doi.org/10.1016/j.chemosphere.2017.05.096).

[77] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/883 irányelve (2019. április 17.) a hajókról származó hulladékok leadására alkalmas kikötői befogadólétesítményekről, a 2010/65/EU irányelv módosításáról, valamint a 2000/59/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

kapcsolatos ismeretek megszerzése még folyamatban van, és nincsenek a főbb forrásokat kezelő célzott intézkedések. Európában jelentős eltérések vannak a tengerfenéken, a felszíni rétegben és a vízoszlopban található hulladékokra, a mikrohulladékokra, illetve a tengeri fajokra gyakorolt hatásokra (különösen a begabalyodásra) vonatkozó adatokban. A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv kitér annak sürgető szükségességére, hogy nemzeti, regionális és uniós szinten össze kell hangolni a nyomonkövetési módszertanokat.

4.2.7. Víz alatti zaj

Az uniós erőfeszítések a tengeri ökoszisztémák e terhelésnek való lehetséges kitettségére vonatkozó következtetések első lépéseként a víz alatti zajok térbeli elterjedésének és forrásainak meghatározására összpontosítottak. A víz alatti zajokat ábrázoló térképek egy része elérhető, de az állapotfelmérések nagyon ritkák[78]. A kutatási tevékenységek arról tanúskodnak, hogy a víz alatti zajnak való kitétel különféle káros hatásokat gyakorolhat a tengeri állatokra a magatartás megváltozásától az elhullásig.

A folyamatos víz alatti zaj fő forrása a tengeri közlekedés. A hajózási intenzitás a fő hajózási folyosók mentén és a kikötők közelében a legnagyobb. A Földközi-tengeren a legnagyobb a rendkívül nagy hajóforgalom aránya (a tengeri terület 27 %-át érinti), ezt követi a Balti-tenger (a tengeri terület 19 %-án). Az impulzusos víz alatti zaj, amely általában olyan tevékenységekből származik, mint a tengeri kutatás, a tengeri energiaplatformok vagy építési tevékenységek, térben korlátozott (valószínűleg az uniós tengeri területek 8 %-án fordul elő), de valószínűleg továbbra is jelen van a Balti-tenger, a Földközi-tenger középső részének, a Levantei-medence, az Északi-tenger, a Kelta-tenger, a Baleár-tenger és az Adriai-tenger nagy részén. Az északi és déli uniós országok egy-egy nyilvántartást vezetnek az impulzusos zajforrásokról. Ennek ellenére jelentős hiányosságok vannak a nyomon követés és az ismeretek terén.

Mivel a folyamatos és impulzusos víz alatti zajt okozó legtöbb emberi tevékenység a jövőben várhatóan fokozódni fog, valószínűleg a víz alatti zaj által okozott terhelés is nőni fog. A hatások minimalizálása érdekében már a korai szakaszban, a releváns technológia és ipari tevékenység (például hajózási folyosók és szélerőműparkok) tervezésekor mérlegelni kell a víz alatti zajkibocsátás korlátozását vagy ellensúlyozását. Néhány szakértő a térbeli és időbeli menetrendek kidolgozását ajánlja.

Emellett egyéb energiaformákat, például a fényt és a hőt is figyelembe kell venni. Néhány tagállam kitért erre a stratégiájában, de több erőfeszítésre van szükség az ilyen terhelésekkel szembeni stratégiaibb megközelítés érdekében.

5. A TENGERVÉDELMI STRATÉGIÁRÓL SZÓLÓ KERETIRÁNYELV HATÉKONYABB VÉGREHAJTÁSÁVAL KAPCSOLATOS FŐ KIHÍVÁSOK ÉS JAVASLATOK[79]

5.1. A „jó környezeti állapot” koherensebb és ambiciózusabb meghatározása

A jó környezeti állapot a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv átfogó célja. Az irányelv értelmében a tagállamoknak a régiók vagy alrégiók szintjén meg kell határozniuk a jó környezeti állapotot, és a 2017. évi határozat az egyes kritériumok

[78] Ennek egy példája a HELCOM 2019 (http://www.helcom.fi/Lists/Publications/BSEP167.pdf).

[79] A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv 20. cikke (3) bekezdésének c) pontja értelmében.

tekintetében előírásokat tartalmaz ezzel kapcsolatban. Az értékelés a tagállamok által bejelentett jó környezeti állapot első meghatározásának mindössze 8 %-át találta megfelelőnek (SWD(2020) 61). A meghatározások általában minőségi jellegűek, és nem határoznak meg egyértelmű célokat, így nagy részük esetében hiányoztak azok a mennyiségi részletek, amelyek lehetővé tennék az előrehaladás egyértelmű mérését. Összességében ugyanabban a tengeri régióban vagy alrégióban is megfigyelhető volt a koherencia hiánya. A jó környezeti állapot meghatározásának jobban mérhetőnek, regionálisan koherensnek és ambiciózusabbnak kell lennie[80].

A jó környezeti állapotról szóló átdolgozott határozat, amennyiben maradéktalanul végrehajtásra kerül, olyan merész és fontos lépés, amely közös megközelítés alkalmazásával (például fajlisták összeállításával vagy a felmérés hatályának és a küszöbértékek megállapításával) határozza meg a jó környezeti állapotot. Néhány tagállam egyre nagyobb erőfeszítésekről és nagyobb ambíciókról tett tanúságot. Ugyanakkor a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv végrehajtásának támogatása érdekében finanszírozott projektek, továbbá a regionális tengeri egyezmények összefüggésében egyes megbeszélések arról tanúskodnak, hogy nagyon kevés kivétellel továbbra sincs regionális egyetértés azzal kapcsolatban, mi minősül jó környezeti állapotnak[81]. A Bizottság még nem fejezte be ugyan az újonnan bejelentett információk formális értékelését, de a kezdeti elemzés arra utal, hogy még mindig jelentős eltérések vannak a jó környezeti állapot 2018-ban bejelentett meghatározásában, ugyanakkor néhány regionális tengeri egyezmény néhány regionálisan elfogadott küszöbértékkel jó előrehaladást ért el a közös mutatók meghatározása terén. Habár a közös végrehajtási stratégia következetességre törekszik az irányelv végrehajtásával kapcsolatban, a tagállamok rugalmasan határozhatják meg a viszonyaiknak és a régióknak megfelelő hosszú távú célkitűzéseket és a rövid távú célokat. A 2017. évi határozat értelmében a tagállamoknak uniós szinten, nem pedig a regionális struktúrák révén kell meghatározniuk bizonyos küszöbértékeket. Az első végrehajtási ciklusban megkezdődött az ezekkel kapcsolatos munka. A küszöbértékek meghatározására irányuló eddigi erőfeszítések azonban arról tanúskodnak, hogy nem egyértelmű a fogalom: a jó környezeti állapotnak ambiciózusnak kell lennie, mert tükröznie kell annak közös meghatározását, hogy mit akarunk elérni a tengerek érdekében, de a határidő kitűzése (a jelenlegi irányelv szerint 2020) megakadályozza a tagállamokat a jó környezeti állapot ambiciózus meghatározásának elfogadásában.

5.2. Az intézkedések hatékonyságának biztosítása

A tagállamok jelentős erőfeszítéseket tettek annak érdekében, hogy kidolgozzák a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv értelmében vett első intézkedési programjaikat a különböző nemzeti, uniós és nemzetközi szakpolitikák integrálásával és a meglévő hiányosságok új, költséghatékony intézkedésekkel való megszüntetésével. Összesen 4653 intézkedést jelentettek. Összességében a bejelentett intézkedések 79 %-a

[80] Ezzel összhangban a Régiók Bizottsága politikai változást sürgetett, amikor megállapította a tagállamok által kitűzött célok terén az ambíció és a következetesség hiányát, ami rendkívül megnehezítette annak megállapítását, hogy mire van szükség a célkitűzés eléréséhez (a Régiók Bizottságának 2015. június 3–4-i 112. plenáris ülésén „A tengeri környezet hatékonyabb védelme” című, egyhangúlag elfogadott vélemény).

[81] Az irányelv keretjellegét tekintve, illetve figyelembe véve, hogy az annak értékelésére vonatkozó adatok jelentésére, hogy teljesült-e a jó környezeti állapotra vonatkozó 2020. évi határidő, csak az értékelés következő aktualizálása keretében kerül sor (2024-ig), a Bizottság eddig nem indított jogsértési eljárását a célkitűzés elérését vagy az azzal kapcsolatos együttműködés hiányát illetően, hogy regionális vagy alregionális szinten meghatározzák a jó környezeti állapotot.

volt közvetlen technikai vagy szabályozási intézkedés (amely valószínűleg közvetlenebb módon befolyásolja a terheléseket), míg a többi közvetettebb támogatási intézkedés volt. Ugyanakkor az elfogadott intézkedések nem megfelelően foglalkoznak a tengeri környezetet érő valamennyi terheléssel, mert a (mutatónként és tagállamonként) vizsgált programok mindössze 53 %-a tűnik megfelelőnek a meglévő terhelések kezelésére (az SWD(2020) 61 bizottsági szolgálati munkadokumentum 12. táblázata és 8. ábrája).

A tagállamok emellett nehéznek találták annak értékelését, hogy milyen hatással lesznek az általuk hozott különböző intézkedések a tengeri környezetre. Ennek részben az az oka, hogy nehéz előre jelezni egyetlen intézkedés időzítését és valamennyi gyakorlati következményét, nem is szólva számos intézkedés összesített előnyeiről. Amikor azonban egyértelmű ok-okozati összefüggés van a terhelések és az intézkedések között, lehetőség van az egyes olyan uniós szakpolitikák (például a települési szennyvíz kezeléséről szóló irányelv, az élőhelyvédelmi irányelv, a madárvédelmi irányelv és az ipari kibocsátásokról szóló irányelv) konkrét hatásainak azonosítására, amelyekre a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv összefüggésében is intézkedésként hivatkoztak.

A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelvvel kapcsolatos intézkedések végrehajtása terén elért előrehaladásról szóló, folyamatban lévő, eddig 17 tagállam[82] által benyújtott jelentések szerint az új intézkedések 16 %-a került végrehajtásra, míg 56 %-uk még folyamatban van. A késedelmek főleg pénzügyi, technikai vagy nemzeti közigazgatási problémákra vezethetők vissza.

A végrehajtás második ciklusában a megoldásra váró kérdések közé tartoznak az alábbiak: i. arra kell összpontosítani, hogy megfelelő választ lehessen adni az egyes (al)régiókat érő legfontosabb terhelésekre, amelyek megakadályozzák, hogy a tagállamok elérjék a jó környezeti állapotot; ii. meg kell állapodni a bejelentendő intézkedések részletességi/összesítési szintjéről, és a várt hatásokra kell összpontosítani a terhelés és a hatások csökkentése érdekében; iii. jobban kell értékelni, hogy mennyire hatékonyak és eredményesek az intézkedések a környezeti célkitűzések és a jó környezeti állapot elérése terén[83], mindenekelőtt integrált modellezéssel vagy a nyomonkövetési programokkal való kapcsolat révén; és iv. növelni kell a konzisztenciát az uniós, regionális és nemzeti intézkedések között, lehetőség szerint együttműködve más tagállamokkal, hogy a kevesebbel többet lehessen elérni.

[82] Bulgária, Ciprus, Görögország, Olaszország, Málta és Portugália még nem nyújtotta be (2019 októberéig) a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv 18. cikke értelmében vett jelentését.

[83] Az Európai Parlament néhány tagja sajnálta, hogy az Európai Bizottság nem gyakorolt nagyobb befolyást a nyomon követés módjára (az Európai Parlament Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Bizottságának 2017. április 24-i ülése, 5. napirendi pont). 2014 óta sor került az ajánlások figyelembevételére, és további erőfeszítések történtek a regionális együttműködés megerősítésére.

A tagállamok által a közös végrehajtási stratégiában előterjesztett legfontosabb terhelések (al)regionális szempontból:

- Balti-tenger: eutrofizáció, a tengerfenék károsodása, járulékos fogások.
- Északi-tenger: hulladék, halászat (beleértve a tengerfenék károsodását), eutrofizáció, a rendkívül mobilis fajokra gyakorolt összesített hatások.
  - ↳ Vizcayai-öböl és az ibériai partvonal, Makaronézia és a Kelta-tenger: hulladék, nem őshonos fajok, (helyileg) halászat.
- Földközi-tenger: túlhalászás, nem őshonos fajok, hulladék, a rendkívül mobilis fajokra gyakorolt összesített hatások.
  - ↳ Egyéb helyileg releváns terhelések, például eutrofizáció az Adriai-tengeren és impulzusos jellegű zaj a Földközi-tenger nyugati térségében.
- Fekete-tenger: szennyező anyagok, víz alatti zaj, a tengerfenék károsodása, túlhalászás.
- Az éghajlatváltozás minden régió számára aggodalmat okoz.

5.2.1. A területvédelmi intézkedések relevanciája

A tagállamok által a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv értelmében bejelentett nagyjából 4700 intézkedés közül 246 volt területvédelmi intézkedés. Ezek révén 2012 óta megduplázódott a védett európai tengeri területek aránya, és elérte a vizek több mint 10 %-át, s ezzel globális kötelezettségvállalások teljesültek. Ennek ellenére ezek az intézkedések nem egyenletesen oszlanak el a régiók között és az egyes mélységi zónákban (lásd az SWD(2020) 61 bizottsági szolgálati munkadokumentumot). A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv szorgalmazza a védett területek koherens és reprezentatív hálózatának létrehozását a biológiai sokféleség csökkenésének feltartóztatása, valamint a tengeri környezet alkalmazkodóképességének különösen az éghajlatváltozás tekintetében történő fokozása érdekében. A hatékony védett tengeri területeken (vagyis a hatékonyan védett és kezelt területeken) elkerülhető a fajok és élőhelyek elvesztése és degradációja, és olyan továbbgyűrűző hatás alakulhat ki, amely növeli a gazdaságilag hasznosított fajok biomasszáját; ezek a területek elkülönítik a szerves és szervetlen szenet, amivel hozzájárulnak az éghajlatváltozás mérsékléséhez, fokozzák a part menti területek védelmét, amely fontos alkalmazkodási eszköz, növelik az ökoszisztéma alkalmazkodóképességét az idegenhonos inváziós fajokkal vagy a globális felmelegedéssel szemben, csapdába ejtik a szennyező anyagokat, például a túlzott mennyiségű tápanyagokat vagy csökkentik a koncentrációjukat, fokozzák a fenntartható turisztikai és rekreációs tevékenységeket, és felbecsülhetetlen lehetőséget nyújtanak a kutatásra és technikai innovációra.

Sok európai védett tengeri terület kezelése azonban továbbra sem megfelelő, és a megfelelő eszközök és adatáramlás hiányában nem értékelhetők a koherencia és a hatékonyság szempontjából. Uniós összefüggésben[84] a védett tengeri területek

[84] A madárvédelmi irányelv, az élőhelyvédelmi irányelv és a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv előírja az uniós védett tengeri területek kijelölését és kezelését, amelyet az uniós biológiai sokféleségi

hálózatának hatékony természetvédelmi eszközökké alakításával kapcsolatos fő kihívások az alábbiak: i. a(z) (al)regionális szinten ökológiailag jelentős védett területek hálózatainak létrehozása, ami néhány régióban magában foglalja a védett területek lefedettségének bővítését és minimális nagyságának növelését; ii. a szigorúan védett vagy tiltott zónák arányának növelése, az érvényesítés és az ellenőrzés fokozása a csak papíron létező parkok létrejöttének megakadályozására; iii. hatékony kezelési tervek végrehajtása személyre szabott intézkedésekkel és megfelelő erőforrásokkal minden védett területen. A 2030-ig tartó időszakra szóló új biológiai sokféleségi stratégia[85] a tengeri ökoszisztémák megóvására és helyreállítására vonatkozó javaslataival jelentős áttörést jelent ebbe az irányba.

5.3. A végrehajtás hatékonyabbá tétele

5.3.1. Összetett jelleg

A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv nagy ívű céljai és holisztikus szemlélete egyértelműen azt jelzi, hogy kiterjedt ismeretekre, értékelésre és jelentéstételre van szükség, és mind a tagállamok, mind a bizottsági szolgálatok elkötelezettek ezek iránt. A végrehajtás első ciklusa különösen a közös végrehajtási stratégiában részt vevő szereplők számára jelentett nagy kihívást, mert először került sor az egyes szakaszok megvitatására, meghatározására, bejelentésére és értékelésére. A közös végrehajtási stratégiát alkalmazók többsége jelezte, hogy a fő kihívást az irányelv megfelelő végrehajtása, az erőforrások (főleg a humánerőforrások és az idő) hiánya, a tengeri ökoszisztémák lassú helyreállása és a politikai akarat hiánya jelentette. Az irányelvhez kapcsolódóan a tagállami jelentéstételben bekövetkező ismételt késedelmek és a kapcsolódó jogsértési ügyek[86] rámutattak arra, milyen nehezen tudtak megfelelni a tagállamok a követelményeknek. A következő ciklusokban várhatóan javulni fog ez a folyamat, mivel a jelentéstételnek sokkal könnyebbnek és egyértelműbbnek kell lennie, de továbbra is van néhány olyan konkrét probléma, amelynek megoldásával hatékonyabbá tehető a végrehajtás folyamata.

Az első ciklus arról tanúskodik, hogy a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv végrehajtására szánt források nem felelnek meg az irányelv megfelelő végrehajtásához kapcsolódó igényeknek, még akkor sem, ha a végrehajtás nagy részét más szakpolitikák támogatják. Az említett források bővítésére vonatkozó ötletek közé tartozik egyes ipari ágazatok bevonása az általuk gyakorolt hatások nyomon követésébe, a tengeri területrendezés a kék gazdaság és a fenntarthatóság megfelelő egyensúlya érdekében, a kutatási programok (például a Horizont 2020 kezdeményezés) és az uniós szinten kifejlesztett termékek (például a Kopernikusz) révén koordinált megfigyelő rendszerek hatékonyabb használata, valamint annak előmozdítása, hogy a tagállamok teljes mértékben kihasználják az Európai Tengerügyi és Halászati Alap[87] által nyújtott

---

stratégia céljai is támogatnak. Egyéb olyan szakpolitikák is hozzájárulnak az egységes kezelésükhöz, mint a tengeri területrendezésről szóló irányelv és a közös halászati politika.

[85] A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A 2030-ig tartó időszakra szóló uniós biodiverzitási stratégia: Hozzuk vissza a természetet az életünkbe! (COM(2020) 380 final).

[86] 2012 óta összesen 52 EU Pilot eljárás és jogsértési ügy indult a tagállamok ellen a késedelmes jelentések miatt.

[87] Az Európai Tengerügyi és Halászati Alap támogatja a közös halászati politika és az integrált tengerpolitika végrehajtását, beleértve annak környezeti pillért, a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelvet. Az Alap előmozdítja a fenntartható és erőforrás-hatékony halászatot és akvakultúrás

lehetőségeket a nemzeti tengeri stratégiák kidolgozásnak és végrehajtásának finanszírozására.

A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv tagadhatatlanul összetett keret, amelynek felülvizsgálatára jogalkotási értékelés keretében hamarosan (ebben az évben kezdődően) sor kerül. Az első végrehajtási ciklusban minden érdekelt szereplőnek meg kellett értenie a stratégia egyes elemei közötti kapcsolatokat. Ez nem mindig volt egyértelmű. Például a tagállamok gyakran nem tudtak különbséget tenni a jó környezeti állapot célkitűzései és meghatározásai között. Nem kapcsolták össze a célkitűzéseiket és az intézkedéseiket annak érdekében, hogy mérhető legyen a jó környezeti állapot elérése terén tett előrehaladásuk. Hasonlóképpen a nyomonkövetési programok sem mindig kapcsolódtak a célkitűzésekhez, és mivel az intézkedések előtt került sor a kidolgozásukra, a közöttük lévő kapcsolat sem volt optimális. A jó környezeti állapot meghatározása érdekében megállapítandó küszöbértékek terén eddig lassú haladás figyelhető meg, és úgy tűnik, a tagállamok vonakodnak ambiciózus szinteket meghatározni, mert az megakadályozná őket abban, hogy az irányelvben meghatározott határidőn belül elérjék a jó környezeti állapotot. Az SWD(2020) 62 bizottsági szolgálati munkadokumentumban a Bizottság megvizsgálja ezeket a horizontális kérdéseket.

5.3.2. Határidők

Az irányelv bizonytalanságra ad okot a jelentéstételi határidők tekintetében, mert a nemzeti tengervédelmi stratégiák egyes részeinek benyújtására vonatkozóan fix határidőket határoz meg[88], míg a konzultáció, a közzététel vagy a végrehajtás terén elért eredmények értékelése tekintetében a határidők változóak[89]. Erre jelentett megoldást a közös végrehajtási stratégia keretében a rögzített határidőkről való megállapodás a tagállamokkal. Továbbá az 1. cikk értelmében a jó környezeti állapot 2020-ig történő elérésére vonatkozó határidő nincs konkrétan összehangolva a jelentéstételi ciklusokkal, mert az előrehaladás értékelésének jelentésére csak 2024-ben kerül sor a 2020 előtti, illetve 2020 utáni ellenőrző adatok alapján. Hasonlóképpen, e végrehajtási jelentés közzétételének az irányelv által meghatározott időpontja nem biztosított reális lehetőséget a 2018-ban a tengeri környezet felméréséről, a jó környezeti állapot meghatározásáról és a környezeti célkitűzésekről vagy az intézkedési programok végrehajtása terén elért előrehaladásról benyújtott jelentésben szereplő információk teljes körű figyelembevételére. Emellett figyelembe kell venni a lehetséges időbeli eltéréseket, mert az intézkedések végrehajtása nem mindig vezethet azonnal a tengeri környezet helyreállításához.

Az EU a vízügyi és tengeri szakpolitika tekintetében már szinkronizálta az irányítás és jelentéstétel hatéves ciklusát, de a természettel kapcsolatos jelentéstétellel való további szinkronizálás – alapvetően egy év eltérés – hasznos lehet, és fokozhatná az értékelés hatékonyságát.

---

tevékenységeket, mert támogatja többek között a jobban integrált természetvédelmi intézkedéseket, a hatékonyabb ellenőrzést és érvényesítést, a jobb adatgyűjtést és a kibővített tengeri ismereteket.

[88] A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv 5. cikkének (2) és 17. cikkének (2) bekezdése szerint.

[89] A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv 17. cikkének (3) bekezdése, 18. cikke és 19. cikkének (3) bekezdése szerint.

5.3.3. Jelentéstétel

A jelentéstétel rendkívül nehéz feladat az irányelv széles alkalmazási köre és a jelentéstételi gyakoriság miatt (három nagyobb jelentés a hatéves ciklusban). Az illetékes hatóságoknak és a Bizottságnak egymást követően többször jelentést kell tenniük, majd értékelést kell végezniük, és nincs elegendő idő vagy forrás az egyes szakaszok megfelelő kezelésére és stratégiai megbeszélésekre a következő szakasz kezdete előtt. A folyamatot az is lelassítja, hogy a tagállamok jelentős része késedelmesen tesz jelentést (lásd a 8. lábjegyzetet és az SWD(2020) 60 bizottsági szolgálati munkadokumentumot), ami kihat a Bizottság értékeléseinek elvégzésére is. Ez azt jelenti, hogy a tagállamok késve kapnak visszajelzéseket, amelyeket így gyakran nem tudnak figyelembe venni a következő jelentésekben.

A tagállamok a nemzeti folyamatok és nyilvános konzultációk során nagy hangsúlyt fektetnek a papíralapú jelentésekre. Az elektronikus jelentéstétel napjainkban azonban elengedhetetlen az uniós szintű összehasonlítható információk időben történő összegyűjtéséhez. A keret a nemzeti felmérésekből származó bejelentett információkon alapul, míg az új nyomonkövetési technológiák pontosabb képet adhatnak a tengerek mindenkori állapotáról és a jó környezeti állapot elérése terén tett előrehaladásról. Továbbá a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv első ciklusában a papíralapú és az elektronikus jelentések nem mindig voltak egyenértékűek. Néhány tagállam felhasználhatja a regionális tengeri egyezmények szerinti jelentéseket, de ezek formátuma nem teljesen felel meg az elektronikus jelentéstételi követelményeknek.

A Bizottság és az Európai Környezetvédelmi Ügynökség azon dolgozik, hogy fejlessze és digitalizálja a jelentéstételi eszközöket, hogy gond nélkül lehessen felhasználni a regionális tengeri egyezmények értelmében vett információkat, az egyéb uniós szakpolitikákhoz kapcsolódó információkat vagy a korábban bejelentett információkat a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv értelmében vett jelentés céljára. Az elektronikus úton és a – néhány tagállam által előnyben részesített – statikus papíralapú módon bejelentett információk közötti eltéréseket meg kell szüntetni, mivel akadályozzák a folyamat egészét. A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv összefüggésében a WISE Marine internetes portál[90] hatékonyan és átláthatóan jeleníti meg az információkat, közzétéve a centralizált nyomonkövetési táblákat és a nemzeti szinten bejelentett adatokat.

5.4. Jobb szakpolitikai integráció

Ahogy az a hatékonyságról szóló szakaszban szerepel, a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv integrál, de nem kifejezetten szabályoz minden olyan tevékenységet (például a halászatot, hajózást, tengeri olaj- és földgázkitermelést és megújulóenergia-termelést), amely hatással van a tengeri ökoszisztémákra. Nem meglepő, hogy a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv értelmében hozott intézkedések mintegy 75 %-a egyéb jogszabályi keretből származik. Ezért a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv célkitűzéseinek eléréséhez nemzeti és uniós szinten is elengedhetetlen a más ágazati szakpolitikákkal való koordináció és a hatékonyság fokozása. A kék növekedésre vonatkozó stratégia[91], amely bár a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelvhez hasonlóan kulcsfontosságú alapelvnek tekinti a fenntarthatóságot, nem

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

[91] A Bizottság közleménye – Innováció a kék gazdaságban: tengereink és óceánjaink növekedési és munkahelyteremtési potenciáljának feltárása (COM(2014) 254/2).

fenntartható módon történő végrehajtás esetén némiképp ellentmondhat a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv értelmében a jó környezeti állapot elérése érdekében hozott intézkedéseknek, különös tekintettel az olyan tengerhasznosítási tevékenységek potenciális bővülésére, mint a tengeri energia és az akvakultúra. Annak biztosítása érdekében, hogy a hagyományos gazdasági tevékenységek bővülése vagy az új gazdasági tevékenységek következtében ne érje további terhelés a tengeri környezetet, az EU-nak és tagállamainak a tudományos ismeretek alapján szorosabban össze kell kapcsolniuk a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelvet és a tengerhasznosítási tevékenységeket szabályozó szakpolitikákat, például a tengeri területrendezésről szóló irányelvet, a közös halászati politikát, az energiaügyi kezdeményezéseket[92], a tengeri szállítási szakpolitikát vagy egyéb tevékenységeket (például az akvakultúrát, sótalanítást és hulladékgazdálkodást). Ezek a tevékenységek fontos szerepet játszanak a fenntartható társadalom és gazdaság, valamint a szén-dioxid-mentes Európa megteremtésében, ami az európai zöld megállapodás egyik célkitűzése[93]. Szükség van a tengeri szélenergia-erőművekre, hogy véget vessenek a fosszilis tüzelőanyagoktól való függőségnek. A fenntartható akvakultúra biztosítja az élelmezésbiztonságot és a fenntartható étrendet a földhasználatból származó további terhelések elkerülése mellett. A tengeri szélenergiára vonatkozó jövőbeli stratégia és az uniós akvakultúra fenntartható fejlesztésére vonatkozó átdolgozott stratégiai iránymutatás – amelyek elfogadására a tervek szerint 2020-ban kerül sor – hozzá fog ehhez járulni valamennyi releváns környezeti szempont figyelembevételével. Az ilyen bővülés nem okozhatja a tengeri ökoszisztémák alkalmazkodóképességének romlását, mert kihatna a bolygó általános alkalmazkodóképességére az éghajlatváltozás hatásai tekintetében.

A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelvre vonatkozó közös végrehajtási stratégiát alkalmazók felismerték, hogy a jó környezeti állapot elérése érdekében többet kell csoportokon és ágazatokon átnyúlóan dolgozni olyan horizontális kérdéseken, mint például a tevékenységek, terhelések és állapot közötti összefüggések, valamint az éghajlatváltozás.

A 2017. évi határozat meghatározza, hogyan kapcsolódjanak a tengeri értékelések az egyéb uniós jogszabályok értelmében vett előírásokhoz és folyamatokhoz. Valamennyi tagállam összekapcsolta a nyomonkövetési programjai és intézkedési programjai nagy részét más, főként környezeti jogszabályokkal (a víz-keretirányelvvel, az élőhelyvédelmi irányelvvel és a madárvédelmi irányelvvel). Ugyanakkor a bizottsági értékelések és a tudományos elemzések arról tanúskodnak, hogy operatív szinten (például az adatok integrációja, a nyomon követés megtervezése, az értékelések meghatározása) még nem került sor szakpolitikai integrációra, és több erőfeszítésre van szükség a szinergiák kiaknázása, a folyamatok összehangolása és végül az erőforrások megtakarítása érdekében. E jelentés 3. szakasza felhívja a figyelmet olyan lehetséges témákra, amelyeket az uniós szakpolitikák jobban összekapcsolhatnának vagy jobban koordinálhatnának.

Különösen fontos a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv és az éghajlat-politika közötti kapcsolat. Az óceánok az éghajlati rendszer fő alkotóelemei, amelyek emberi

[92] Többek között a tengeri olaj- és gázipari tevékenységek biztonságáról szóló 2013/30/EU irányelv; a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról szóló 2009/28/EK irányelv; a tengeri közlekedésből eredő szén-dioxid-kibocsátások nyomon követéséről, jelentéséről és hitelesítéséről szóló (EU) 2015/757 rendelet.

[93] Például a Bizottság a zöld megállapodásról szóló közleményben javasolta az európai kibocsátáskereskedelem kiterjesztését a tengerhasznosítási ágazatra.

eredetű szén-dioxidot és sokkal nagyobb mennyiségű hőt tárolnak, mint a légkör, jelentős szénnyelőként működnek, és szabályozzák a hő Föld körüli mozgását. Az óceánok és a globális éghajlat így kölcsönösen meghatározó hatást gyakorolhat egymásra. Az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület közelmúltban közzétett az éghajlatváltozás összefüggésében az óceánokról és a krioszféráról szóló jelentése[94] szerint: i. 1993 óta az óceánok felmelegedésének üteme több mint megduplázódott, és már az egész vízoszlopot érinti; ii. az óceánok az 1980-es évek óta az emberi eredetű szén-dioxid-kibocsátás 20-30 %-át nyelték el, ami a további savasodásukhoz vezetett; iii. az óceánokban csökken az oxigén mennyisége, nőtt az oxigénhiányos zónák területe, és iv. 1982 óta megduplázódott a tengeri hőhullámok gyakorisága, emellett hosszabbak és intenzívebbek lettek. Ezek az oceanográfiai változások drámai következményekkel járhatnak a tengeri biológiai sokféleségre és az ökoszisztémák alkalmazkodóképességére. Az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület jelentésében értékelt tengeri ökoszisztémák mindegyike esetében fokozottan fennáll az éghajlati tendenciák által kifejtett hatás kockázata.

A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv és az éghajlatváltozás közötti – ellenőrzési és szakpolitika-fejlesztési szintű – kapcsolat a relevanciája ellenére sem egyértelmű. A tagállamok kihangsúlyozták, hogy az éghajlatváltozás és az óceánok savasodása által kifejtett hatások olyan fontos, határokon átnyúló kérdések, amelyekre a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv értelmében indított nyomonkövetési programok közvetve vagy közvetlenül kitérnek. Ennek ellenére nem került sor olyan kulcsfontosságú témák meghatározására, mint az európai tengerek savasodásának vagy a tengeri hőhullámok által a tengeri biológiai sokféleségre gyakorolt hatások nyomon követése.

5.5. A regionális együttműködés fokozása

A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv elfogadása óta javult a regionális együttműködés, de még több erőfeszítésre van szükség a tengeri stratégiák maradéktalan regionális koherenciájának megvalósításához (lásd az SWD(2020) 60 bizottsági szolgálati munkadokumentumot). Az irányelv végrehajtásának három fő szakasza tekintetében a) a Bizottság ajánlotta, hogy a tagállamok több, az uniós jogszabályokból származó előírást vagy közös regionális mutatót használjanak a tengervizeik állapotának felmérésére; b) az uniós nyomonkövetési programok regionális koherenciája az értékelés szerint mérsékelt vagy magas, kivéve a Földközi-tengert, ahol alacsony; és c) az intézkedési programok általános koherenciája valamennyi régióban mérsékelt volt, a Fekete-tengeren pedig magas. Ebből kifolyólag hatékonyabban kell koordinálni az egyes (al)régiókat érő főbb terhelések csökkentésére irányuló erőfeszítéseket.

A 2018-ban bejelentett információk előzetes elemzése arról tanúskodik, hogy még mindig a második ciklusban nagy eltérések vannak a szomszédos tagállamok között a tengeri ökoszisztémák állapotának felmérésére használt elemek tekintetében. A tagállamok jobban felhasználhatnák a regionális tengeri egyezmények keretében leszállítandó anyagokat, ha azok megfelelnek a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv követelményeinek. Fontos, hogy ezek az egyezmények integrálják a szomszédos (harmadik) országok intézkedéseit, és hozzájárulnak a kapacitásépítéshez. Abban az esetben azonban, ha a regionális tengeri egyezmények nem tudnak megfelelni a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv igényeinek, a tagállamoknak az irányelvnek megfelelően ki kell dolgozniuk a határokon átnyúló és regionális

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

együttműködésre vonatkozó saját stratégiáikat. A végső cél az uniós tengeri környezet hatékonyabb, harmonizáltabb és költséghatékonyabb védelme. A 2017. évi bizottsági határozatnak megfelelően meg kell határozni a regionális küszöbértékeket.

5.6. Az adatok elérhetőségének és összehasonlíthatóságának biztosítása

A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv kezdeti, 2012. évi értékelésében a fajok és élőhelyek 80 %-ának, illetve a gazdaságilag hasznosított halállományok 40 %-ának állapota „ismeretlen”[95]. Az adatok hiánya néhány esetben tényleges ismeretbeli hiányosságoknak tudható be (például 2012-ben csak egyetlen tagállam tudott adatokat bejelenteni és tudta meghatározni a víz alatti zajra vonatkozó referenciaértéket), de más esetekben a meglévő információk újrafelhasználásával javítani lehetne ezen (például az eutrofizáció mérése tekintetében a tagállamok kevesebb mint 40 %-a használta a víz-keretirányelv interkalibrációs gyakorlatában meghatározott klorofill-a-koncentrációs küszöbértékeket)[96]. Az utóbbi években a kifejezetten a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv és a szakpolitikai igények céljából a kutatási projektek során előállított információk rendkívül hasznosak voltak (például az INDICIT[97] a teknősök által elfogyasztott hulladék tekintetében a közös adatbázisok és ellenőrzési protokollok kidolgozása, illetve a MISTIC SEAS II[98] a makaronéziai tengeri biológiai sokféleség felmérésének összehangolása terén). Néhány szakértő[99] olyan innovatív és költséghatékony nyomonkövetési rendszerek használatát sürgeti, amelyek lehetővé tennék a regionális tengerek széleskörű térbeli és időbeli lefedettségét.

A tagállamok vonatkozásában összehasonlítható információk megszerzése szintén kihívást jelent. Az információszerzés elősegítése érekében a közös végrehajtási stratégia keretében együttműködő szakértői csoportok és hálózatok igyekeznek megbízható módszertanokat kidolgozni, így például az elemek (például a szennyező anyagok, tápanyagok, fajok) egységes listáját vagy a jó környezeti állapot meghatározására és értékelésére vonatkozó küszöbértékeket. Ezek a módszertani szempontok nélkülözhetetlenek annak biztosításához, hogy a tagállamok vonatkozásában összehasonlíthatók legyenek az értékelések eredményei. Az elektronikus jelentéstételi eszközök kifejlesztése javította a határokon átnyúló összehasonlíthatóságot, de a felépítésük és a bejelentett információk változékonysága tekintetében további javulásra van szükség (például nem minden tagállam értelmez egyformán egy, a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv értelmében hozott intézkedést; a bejelentett intézkedések száma 17 [Lettország] és 417 [Spanyolország] között mozog). A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv értelmében nyert információk uniós szinten továbbra is töredékesek, olyannyira, hogy a tengeri környezet állapotának az SWD(2020) 61 bizottsági szolgálati munkadokumentumban szereplő felülvizsgálatát nem lehetett egyedül a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv értelmében vett jelentésekre alapozni. A 2017. évi határozat, amennyiben maradéktalanul sor kerül a végrehajtására, orvosolja ezt a helyzetet. A közös végrehajtási stratégia összefüggésében való végrehajtása ezért továbbra is kiemelt cél a Bizottság számára a tagállamok

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

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

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

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

[99] Például Borja et al., 2016 (https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00020), Danovaro et al., 2016 (https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00213) vagy Lynam et al., 2016 (https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00182).

vonatkozásában közös és összehasonlítható adatok és megközelítések biztosítása érdekében.

6. FŐ KÖVETKEZTETÉSEK

Ez a jelentés számba veszi a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv első végrehajtási ciklusának fő eredményeit és kihívásait. Az itt ismertetett következtetések széles körű konzultáció tárgyát fogják képezni a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv jövőbeli értékelésének részeként.

A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelvvel az EU holisztikus és átfogó tengeri szakpolitikát követ, amely a gyakorlatban alkalmazza az ökoszisztéma-alapú megközelítést az európai tengereken zajló emberi tevékenységek irányítására. Fontos, hogy a főbb nemzetközi kötelezettségvállalások teljesítéséhez is hozzájárul. A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv biztosította az uniós tengervizek jó környezeti állapotának eléréséhez szükséges tengeri stratégiák kidolgozását lehetővé tévő struktúrát. Az ökoszisztémák egyes elemeinek állapota és a legjelentősebb terhelések jelenléte (és adott esetben hatásai) nyomon követés tárgyát képezi, és megfelelő intézkedések biztosítják a fő célkitűzés és a környezeti célok elérését. A tagállamokban megkezdődött a szervezeti egységeken belüli együttműködés és az ágazatközi adatmegosztás, valamint az utóbbi években a regionális tengeri egyezményeknek köszönhetően fokozódott a regionális koordináció.

Ennek ellenére le kell szögezni, hogy noha az irányelv által adott lendületet nem szabad alábecsülni, a tagállamok tengeri stratégiáit az irányítási intézkedések eredményei tekintetében finomhangolni kell a lehető legnagyobb előnyök kiaknázásához, egyúttal azonban azt is tudomásul kell venni, hogy bizonyos helyzetekben a jó környezeti állapot elérésére rendelkezésre álló, jogszabályokban biztosított határidő nem elegendő.

Ráadásul kétséges, hogy a meghozott intézkedések és az elérhető ismeretek is elégségesek-e. Az is igaz, hogy a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelvnek nem célja konkrét tevékenységek és igények szabályozása, amelyeket bizonyos esetekben konkrétabb jogszabályokkal kell kiegészíteni, ha hiányosságok tapasztalhatók a jelenlegi nemzeti, regionális vagy uniós jogi keretben. A jó környezeti állapot elérése terén tett előrehaladás így nem volt elég gyors ahhoz, hogy 2020-ra az uniós vizek egésze tekintetében alkalmazható legyen a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelvben szereplő valamennyi mutató. Ez számos tényezővel összefügg, így például a tengeri környezet elemzésének és kezelésének összetettségével, valamint a kapcsolódó jelentésekkel, a szükséges intézkedések megfelelő finanszírozására és érvényesítésére vonatkozó politikai szándék hiányával vagy az egyéb gazdasági és magánágazatok (a környezeti hatóságok kivételével) részvételének hiányával. Ennek alapján – nem befolyásolva az irányelvnek minőségi jogalkotási folyamat[100] szerint lebonyolítandó, a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv végrehajtásának és eredményeinek megerősítése érdekében történő lehetséges felülvizsgálatát – a közös végrehajtási stratégia keretében eddig szerzett tapasztalatok lehetővé tették az olyan kritikus, javításra váró területek előzetes azonosítását, ahol szükség van az alábbiakra:

(1) ambiciózusabb célokat kell kitűzni, és meg kell erősíteni az akaratot. A tagállamoknak és a Bizottságnak minden szükséges intézkedést meg kell hozniuk

[100] A szubszidiaritás és az arányosság elve szerepének megerősítése az uniós politikai döntéshozatal során (COM(2018) 703 final).

annak érdekében, hogy a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv végrehajtásának egyes lépései hatékonyabban hozzájáruljanak a jó környezeti állapot eléréséhez és a tengerek fenntartható hasznosításához. Emellett uniós szinten biztosítani kell a szakpolitikai koherenciát, például a legfontosabb uniós közös politikák (például a közös halászati politika és a közös agrárpolitika) operatív célkitűzéseinek meghatározásakor, valamint néhány kulcsfontosságú uniós eszköz felülvizsgálatakor/frissítésekor. A 2017. évi határozat lassú végrehajtása továbbá kétségbe vonja a jó környezeti állapot meghatározásának következetességét. További kihívást jelentenek a fennálló természeti viszonyok, az éghajlatváltozás, valamint az egyes intézkedések végrehajtása és a tengeri környezet helyreállítása közötti időbeli eltérések;

(2) elegendő humán- és anyagi erőforrást kell biztosítani a tengeri környezet védelmére, valamint a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv holisztikus, ökoszisztéma-alapú megközelítésének alkalmazására. A környezeti állapot akkor javulhatna a leginkább, ha olyan hatékony intézkedésekre kerülne sor, amelyek az egyes tengeri (al)régiókban legalább a legfontosabb terheléseket koordinált módon kezelik. Ez nem jelenti a tengeri ökoszisztémákat érő bizonyos hatások figyelmen kívül hagyását, de gondoskodni kell arról, hogy az intézkedések elég hatékonyak legyenek ahhoz, hogy megelőzzék a helyzet romlásának fő okait és adott esetben helyreállítsák a károsan érintett tengeri ökoszisztémákat. Az intézkedések hatékonyságához szükség van más olyan ágazatokkal való integrációra, mint a halászat, az energiaügy, a közlekedés, a mezőgazdaság és az éghajlat-politika. A bejelentett intézkedések esetében bizonyos mértékben hiányos a számszerűsítés, és bizonytalan, hogy milyen messze mennek a jó környezeti állapot elérése érdekében, ezért nem egyértelmű, hogy a meglévő uniós szakpolitikák értelmében elfogadott intézkedések összessége elegendő-e a tengert érő terhelések és hatások szükséges csökkentéséhez;

(3) hatékonyabbá és egyszerűbbé kell tenni a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv végrehajtását. Célul lehet kitűzni a határidők és a jelentéstételi folyamatok egyszerűsítését, de ehhez több elérhető adatra és harmonizációra van szükség. A hatékonyság fokozásához nagyobb fokú regionális együttműködésre, a fogalmak és megközelítések összehangolására (amelyet például elősegít a közös végrehajtási stratégia), valamint a szakpolitikák nemzeti, regionális és uniós szintű koordinálására lesz szükség. Az első végrehajtási ciklus során szerzett tapasztalatok alapján, illetve az irányelvben meghatározott paramétereken belül a jelentéstétellel járó terhek csökkentése erőforrásokat szabadíthat fel, ami lehetővé teszi, hogy a Bizottság és a tagállamok a felmérésekre és az intézkedések végrehajtására összpontosítsanak.

Jelenleg javában zajlik a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv végrehajtásának második ciklusa, így a Bizottság az előkészületek részeként – a minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatásnak megfelelően – figyelembe veszi ezeket a következtetéseket az irányelv felülvizsgálatakor. Ez közvetlenül hozzá fog járulni az európai zöld megállapodás végrehajtásához, valamint konkrétabban a 2030-ig tartó időszakra szóló biológiai sokféleségi stratégiához és a szennyezésmentesség eléréséhez.