EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 25.6.2020
COM(2020) 259 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o provádění rámcové směrnice o strategii pro mořské prostředí (směrnice 2008/56/ES)

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

Zpráva o provádění rámcové směrnice o strategii pro mořské prostředí

1. ÚVOD

Oceány na celém světě představují 71 % zemského povrchu a díky svému objemu 99 % obyvatelného prostoru na Zemi. Poskytují přírodní stanoviště pro bohatou (avšak často neznámou) mořskou biologickou rozmanitost[1] a jsou domovem největších známých tvorů. Oceány rovněž podporují základní služby pro lidi, jako je poskytování potravin, regulace klimatu a rekreace. Více než polovina kyslíku, který dýcháme, pochází z mořských organismů, mořské vody absorbují čtvrtinu ročních antropogenních emisí CO_2 do atmosféry a oceány jsou největším aktivním rezervoárem uhlíku v rámci uhlíkového cyklu na Zemi (50krát větším než atmosféra). Ochrana mořského prostředí je proto důležitá nejen pro zachování biologické rozmanitosti, nýbrž také pro dobré životní podmínky lidí a planety, a má zásadní význam i pro hospodářství. Například modrá ekonomika EU, která je přímo nebo nepřímo závislá na zdraví našich moří, oceánů a pobřeží, dosáhla v roce 2017 obratu ve výši 658 miliard EUR[2].

Mořské prostředí a jeho ekosystémy jsou však vystaveny četným zátěžím a dopadům v souvislosti s lidskou činností, jako je rybolov, narušování mořského dna, znečištění nebo globální oteplování. V reakci na to vypracovala EU rámcovou směrnici o strategii pro mořské prostředí[3] (dále jen „směrnice o mořském prostředí“) jako ucelenou politiku ochrany mořského prostředí moří kolem Evropy, která současně umožňuje udržitelné využívání zboží a služeb v mořské oblasti.

Evropská unie zahajuje iniciativu „Zelená dohoda pro Evropu“[4], což je ambiciózní strategie k ochraně a obnovení biologické rozmanitosti, která má zajistit, aby se z Evropy stal první klimaticky neutrální kontinent. Změna klimatu, biologická rozmanitost, zdraví a potravinové zabezpečení spolu vzájemně souvisejí. To je důvod, proč je klíčovou součástí Zelené dohody ochrana přírodního prostředí v Evropě, včetně našich oceánů a moří. Úspěch směrnice o mořském prostředí tak je pro EU zásadní, pokud jde o dosažení jejích obecných cílů, jako je zastavení úbytku mořské biologické rozmanitosti a přechod na společnost s nulovým znečištěním.

---

[1] Například při sčítání mořského života (http://www.coml.org/) bylo zjištěno, že jeden litr mořské vody může obsahovat 38 000 druhů bakterií.

[2] Zpráva o modré ekonomice EU za rok 2019 (https://dx.doi.org/10.2771/21854).

[3] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/56/ES ze dne 17. června 2008, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti mořské environmentální politiky (rámcová směrnice o strategii pro mořské prostředí) (Úř. věst. L 164, 25.6.2008, s. 19).

[4] Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Zelená dohoda pro Evropu (COM/2019/640 final).

Tímto dokumentem plní Komise právní požadavek[5] na zveřejnění zprávy o provádění směrnice, přičemž vychází z předchozích zpráv[6], které zveřejnila během prvního cyklu provádění.

Směrnice o mořském prostředí je v platnosti od roku 2008. Směrnice vyžaduje, aby členské státy vytvořily vnitrostátní strategie pro mořské prostředí, které by do roku 2020 dosáhly „dobrého stavu prostředí“ nebo jej zachovaly, pokud již existuje. Směrnice je prováděna v šestiletém cyklu se třemi hlavními fázemi.

(1) V roce 2012 a v roce 2018 musely členské státy podat zprávy o stavu svých mořských vod a stanovit cíle pro dosažení dobrého stavu prostředí na základě jedenácti „deskriptorů“ (cílů) uvedených ve směrnici o mořském prostředí, jež se týkají zdraví ekosystémů a zátěží a dopadů způsobených člověkem, které na ně mají vliv[7].

(2) V roce 2014 musely členské státy zavést programy sledování pro sběr údajů za účelem posouzení pokroku při dosahování dobrého stavu prostředí a plnění cílů.

(3) V roce 2016 musely členské státy zavést programy opatření, jež jim pomohou splnit jejich cíle, a v roce 2018 musely podat zprávy o pokroku při provádění programů.

*„**Dobrým stavem prostředí**“ se rozumí stav prostředí mořských vod, jenž zajišťuje ekologicky rozmanité a dynamické oceány a moře, které jsou čisté, zdravé a v rámci svých skutečných podmínek výnosné, a je-li využívání mořského prostředí na udržitelné úrovni a zaručuje tak potenciál pro využití a činnosti současných i budoucích generací [...]. Dobrý stav prostředí je určován na úrovni mořských oblastí nebo podoblastí [...] na základě* [11] *kvalitativních deskriptorů uvedených v příloze I“* (výňatek z čl. 3 bodu 5) směrnice o mořském prostředí).

[5] Čl. 20 odst. 1 a 3 směrnice o mořském prostředí.

[6] Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu z roku 2014 o první etapě provádění rámcové směrnice o strategii pro mořské prostředí – Posouzení a pokyny Evropské komise COM(2014) 97, spolu s připojeným pracovním dokumentem útvarů Komise SWD(2014) 49.

Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě z roku 2017 o posouzení monitorovacích programů členských států podle rámcové směrnice o strategii pro mořské prostředí, COM(2017) 3, spolu s připojeným pracovním dokumentem útvarů Komise SWD(2017) 1.

Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě z roku 2018 o posouzení programů opatření členských států podle rámcové směrnice o strategii pro mořské prostředí, COM(2018) 562, spolu s připojenými pracovními dokumenty útvarů Komise SWD(2018) 393 a SWD(2019) 510.

Na adrese https://ec.europa.eu/environment/marine/eu-coast-and-marine-policy/implementation/reports_en.htm jsou mimoto zveřejněny technické zprávy podle jednotlivých členských států a regionů.

[7] Biologická rozmanitost (D1), struktura potravních sítí (D4) a celistvost mořského dna (D6) jsou zachovány, zatímco dopady nepůvodních druhů (D2), rybolovu (D3), přebytku živin (D5), změn hydrografických podmínek (D7), znečišťujících látek v prostředí (D8) a v potravinách mořského původu (D9), odpadků v moři (D10) a hluku pod mořskou hladinou (D11) nemění nepříznivě mořské ekosystémy.

Komise posoudila každou fázi vnitrostátních strategií v pravidelných zprávách a připojených přílohách (viz pozn. pod čarou č. 6), v nichž byly zjištěny nedostatky v provádění a uvedeny pokyny pro jednotlivé členské státy. Druhý cyklus provádění byl formálně zahájen v říjnu 2018, při podávání zpráv však došlo k dlouhým zpožděním[8].

Tato zpráva se zabývá prováděním směrnice o mořském prostředí během jejího prvního cyklu provádění[9] a je doplněna třemi pracovními dokumenty útvarů Komise[10]. Co nejdříve, nejpozději však v roce 2023 bude provedena důkladnější revize této směrnice v souladu s požadavky na zlepšování právní úpravy[11]. Tato zpráva vychází z informací, které v souladu se směrnicí o mořském prostředí vypracovaly členské státy, Komise, externí pozorovatelé a odborníci. Zaměřuje se na klíčová politická sdělení a na poznatky získané během prvního cyklu provádění.

2. HLAVNÍ ÚSPĚCHY PŘI PROVÁDĚNÍ SMĚRNICE O MOŘSKÉM PROSTŘEDÍ

2.1. Ucelený pohled

Ekosystémový přístup[12] usiluje o zajištění toho, aby kumulativní tlaky lidských činností nepřekročily úrovně, které ohrožují schopnost ekosystémů zůstat zdravé, čisté a produktivní. Podle směrnice o mořském prostředí se ekosystémový přístup stal právně závaznou a operační zásadou při správě celého mořského prostředí v EU[13].

„Ekosystémový přístup“ je strategie pro integrované hospodaření s půdou, vodou a živými zdroji, která spravedlivým způsobem podporuje jejich ochranu a udržitelné využívání. Cílem řízení založeného na ekosystémovém přístupu je udržet ekosystém ve zdravém, produktivním a odolném stavu, aby mohl poskytovat zboží a služby, které lidé chtějí a potřebují. Řízení založené na ekosystémovém přístupu se liší od stávajících přístupů, které se obvykle zaměřují na jednotlivé druhy, odvětví, činnosti nebo obavy; zabývá se kumulativními dopady různých odvětví.

[8] Do 15. října 2019, tedy rok po uplynutí lhůty, předložilo své zprávy v elektronické podobě pouze deset zemí (Belgie, Dánsko, Německo, Estonsko, Španělsko, Lotyšsko, Nizozemsko, Polsko, Finsko a Švédsko) a pouze čtyři země v textovém formátu (Řecko, Francie, Itálie a Rumunsko). Devět členských států zprávu dosud nepředložilo.

[9] V souladu s čl. 20 odst. 1 a 3. „Hodnotící zpráva“ v právním aktu, který předchází programu zlepšování právní úpravy, je vykládána jako „zpráva o provádění“.

[10] SWD(2020) 60 představuje hlavní kroky a závěry vyplývající z provádění směrnice o mořském prostředí; SWD(2020) 61 shrnuje poznatky o stavu mořských vod v EU a zahrnuje jedenáct „deskriptorů“ stanovených ve směrnici o mořském prostředí a SWD(2020) 62 vysvětluje klíčové pojmy a obsahuje pokyny pro integrované posuzování a určování dobrého stavu prostředí.

[11] Jak vyžaduje článek 23.

[12] Definováno v rámečku na základě 5. zasedání konference smluvních stran Úmluvy o biologické rozmanitosti (http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7148) a obecného vědeckého konsensu (https://www.compassscicomm.org/ebm-consensus-statement-download).

[13] Po přijetí směrnice o mořském prostředí Rada pro obecné záležitosti uvedla, že průřezové politické nástroje mají zásadní význam pro posílení udržitelného hospodářského rozvoje, sledování životního prostředí, bezpečnost, zabezpečení a prosazování práva, pokud jde o evropské oceány, moře a pobřežní oblasti. Uznala směrnici o mořském prostředí s ekosystémovým přístupem k řízení lidských činností za základ úspěšnějšího a udržitelnějšího rozvoje všech námořních činností (2973. zasedání Rady pro obecné záležitosti, Brusel, 16. listopadu 2009).

Směrnice o mořském prostředí je jedním z nejambicióznějších mezinárodních právních rámců pro ochranu moří, který slaďuje úsilí 23 pobřežních[14] a 5 vnitrozemských států – v koordinaci se třetími zeměmi – o uplatňování řízení založeného na ekosystémovém přístupu a dosažení dobrého stavu prostředí na 5 720 000 km^2 mořské plochy ve čtyřech mořských oblastech, což je oblast o čtvrtinu větší než pevninské území EU. Oblast působnosti směrnice se vztahuje od pobřeží po hluboké moře, a chrání tudíž celé spektrum mořské biologické rozmanitosti od jednobuněčných mořských řas po obrovské kytovce, analyzuje všechny environmentální aspekty od ekosystémových funkcí po chemické vlastnosti a posuzuje účinky všech lidských činností, od cestovního ruchu až po komerční rybolov pomocí vlečných sítí pro lov při dně.

Uplatňování tohoto uceleného pohledu a posuzování udržitelnosti vyžaduje, aby byly známy vlastnosti ekosystémů a dopady lidské činnosti (včetně tlaků plynoucích z pozemních nebo atmosférických zdrojů) a aby byly tyto poznatky zohledněny v rozhodnutích týkajících se řízení. Směrnice o mořském prostředí proto vyžaduje vypracování integrovaného plánu (strategie pro mořské prostředí) na základě jedenácti deskriptorů a řady kritérií a parametrů[15], jež posoudí každý členský stát.

2.2. Průzkum neznámého

Při přijímání směrnice o mořském prostředí bylo jasné, že EU potřebuje a) ucelenou správu mořského prostředí založenou na ekosystémovém přístupu a b) přechod od ochrany pouze omezeného počtu prioritních přírodních stanovišť a druhů k ochraně celého mořského ekosystému. Pro některá témata a regiony však údaje a poznatky o mořském prostředí byly (a stále jsou) omezené[16]. Směrnice o mořském prostředí tudíž vytvořila harmonizovaný právní rámec pro zajištění neustálého zlepšování sběru údajů. Podpořila zejména návrh komplexních programů sledování mořského prostředí v rámci vnitrostátních strategií pro mořské prostředí. Tyto programy sledování by měly měřit stav mořského prostředí, dosahování environmentálních cílů a účinnost opatření (SWD(2020) 60).

Na základě směrnice o mořském prostředí byly zahájeny iniciativy v oblasti aplikovaného výzkumu, které poskytly informace pro odborníky, vedoucí pracovníky a tvůrce politik[17]. Některé příklady pocházejí z posouzení odpadků v moři a hluku pod hladinou moře, dvou témat, jejichž znalost byla před přijetím směrnice o mořském prostředí velmi omezená. Na základě monitorování a poznatků získaných v souvislosti s odpadky v moři podle směrnice o mořském prostředí přijala EU nové právní předpisy s

[14] Jelikož se tato zpráva týká období 2008–2019, považovalo se Spojené království v tomto období za členský stát EU.

[15] Stanoveno v rozhodnutí Komise (EU) 2017/848 ze dne 17. května 2017, kterým se stanoví kritéria a metodické normy pro dobrý stav prostředí mořských vod a specifikace a standardizované metody pro sledování a posuzování a kterým se ruší rozhodnutí 2010/477/EU (Úř. věst. L 125, 18.5.2017, s. 43).

[16] Evropský hospodářský a sociální výbor stanovil jako prioritu rozvoj, integraci a koordinaci evropského mořského a námořního výzkumu. Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Evropská strategie mořského a námořního výzkumu: ucelený rámec evropského výzkumného prostoru na podporu udržitelného využívání oceánů a moří, KOM(2008) 534 v konečném znění (Úř. věst. C 306, 16.12.2009, s. 46).

[17] Viz např. publikace „LIFE and the marine environment“ (https://doi.org/10.2779/942085), projekty financované z rámcových programů EU pro výzkum a inovace, jako jsou https://cordis.europa.eu/article/id/400695-better-marine-stewardship-through-research-and-innovation, projekty DEVOTES a STAGE (http://www.devotes-project.eu/, http://www.stagesproject.eu/) nebo seznam projektů v dokumentu SWD(2020) 60.

cílem omezit plasty na jedno použití a ztracená lovná zařízení, která představují přibližně 70 % všech odpadků na plážích. Směrnice o mořském prostředí byla pobídkou k vypracování průzkumů ke sledování hluku pod hladinou moře a k vytvoření řady registrů impulsního zvuku pod mořskou hladinou. Analýza celistvosti mořského dna a analýza celé potravní sítě jsou navíc nové koncepce, které do značné míry vycházejí z požadavků směrnice o mořském prostředí.

Hodnocení směrnice o mořském prostředí, monitorovací sítě a programy opatření nejenže směrují úsilí do nových oblastí výzkumu, nýbrž zlepšují také řízení a soudržnost politik. V platnosti je již široká škála stávajících právních předpisů, které jsou pro směrnici relevantní; v EU to zahrnuje zejména rámcovou směrnici o vodě[18], směrnici o ochraně ptáků a směrnici o přírodních stanovištích[19] a společnou rybářskou politiku[20]. Klíčovým úspěchem při provádění jednotlivých fází směrnice o mořském prostředí bylo určení nedostatků ve znalostech. To členským státům, orgánům EU a zúčastněným stranám pomohlo poukázat na klíčové potřeby v oblasti řízení a výzkumu. Směrnice zejména zlepšila znalosti o stavu mořských vod v Unii (SWD(2020) 61), ačkoli integrace a harmonizace těchto znalostí na úrovni EU je i nadále výzvou.

2.3. Společné úsilí

Směrnice o mořském prostředí vyžaduje od členských států nebývalé a koordinované přispění. Pro usnadnění této práce vypracovaly členské státy a Komise (spolu s regionálními úmluvami pro mořské prostředí a dalšími zúčastněnými stranami) neformální program koordinace, společnou strategii provádění. Strategie zapojuje nejméně 280 odborníků z členských států, až 70 účastníků z orgánů EU a více než 100 registrovaných pozorovatelů nebo zúčastněných stran. Společnou strategii provádění řídí námořní správy v EU a organizuje ji koordinační skupina pro strategii pro mořské prostředí[21]. Tři pracovní skupiny se zaměřují na obecné otázky: dobrý stav prostředí, programy opatření a socioekonomickou analýzu a výměnu údajů, informací a znalostí. Čtyři technické podskupiny se zaměřují na nově vznikající oblasti, které vzbuzují zvláštní obavy: hluk pod mořskou hladinou, odpadky v moři, celistvost mořského dna a námořní údaje. Všechny skupiny vypracovávají a nakonec schvalují (obvykle na základě konsenzu) společné přístupy k provádění směrnice. Dosud bylo přijato patnáct pokynů[22]. Velké výzvy pro proces provádění představuje počet zasedání (v průměru osmnáct zasedání týkajících se společné strategie provádění ročně), pokrok ve specializaci a potřeba koordinace s cílem zabránit tematické roztříštěnosti.

Společná strategie provádění má značný přínos pro provádění směrnice, neboť zajišťuje větší účinnost procesu, a struktury strategie jsou považovány za cenné platformy pro

[18] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (Úř. věst. L 327, 22.12.2000, s. 1).

[19] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (Úř. věst. L 20, 26.1.2010, s. 7) a směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. L 206, 22.7.1992, s. 7).

[20] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1380/2013 ze dne 11. prosince 2013 o společné rybářské politice, o změně nařízení Rady (ES) č. 1954/2003 a (ES) č. 1224/2009 a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 2371/2002 a (ES) č. 639/2004 a rozhodnutí Rady 2004/585/ES (Úř. věst. L 354, 28.12.2013, s. 22).

[21] Expertní skupina Komise pro strategickou koordinaci pro rámcovou směrnici o strategii pro mořské prostředí (2008/56/ES) (E02550).

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

výměnu informací a budování důvěry v rozhodovací proces[23]. Většina členů skupin v rámci společné strategie provádění souhlasí s tím, že struktura a pracovní program strategie jsou vhodné pro daný účel, přičemž existuje určitý prostor pro racionalizaci a zjednodušení stávajících postupů, aby bylo možno věnovat více času diskusím o hodnoceních Komise a aby mohla být směrnice lépe propojena s jinými směrnicemi, zejména pokud jde o podávání zpráv[24].

2.4. Zapojení veřejnosti a gramotnost v oblasti oceánů[25]

Obecnými zásadami prosazovanými v oblasti environmentálních závazků na mezinárodní úrovni jsou přístup k informacím o životním prostředí, účast veřejnosti na rozhodování v oblasti životního prostředí a přístup ke spravedlnosti[26]. Směrnice o mořském prostředí obsahuje výslovné požadavky[27], které mají napomoci plnění těchto závazků. Směrnice o mořském prostředí vytvořila transparentní mechanismus pro navrhování a provádění vnitrostátních strategií pro mořské prostředí a pro sledování procesu na evropské úrovni (např. provádění lze sledovat prostřednictvím otevřených platforem pro sdílení informací[28]). Členské státy mají výslovnou povinnost podporovat aktivní zapojení všech zúčastněných stran. Každá fáze provádění mimoto zahrnuje proces veřejné konzultace organizovaný každým z 23 pobřežních členských států (SWD(2020) 60). Mnohé z programů opatření v rámci směrnice o mořském prostředí zahrnují rovněž informační kampaně.

Směrnice o mořském prostředí pomohla upozornit na zdraví mořských ekosystémů, například vnímání velkého dopadu znečištění z pozemních zdrojů, včetně plastů, na moře. Proces veřejné konzultace zapojil občanskou společnost a zúčastněné strany z celé Evropy do vypracování vnitrostátních strategií pro mořské prostředí. Tyto konzultace a zapojení, jakož i tok získaných údajů budou hrát i nadále významnou úlohu, pokud jde o přispívání k lepší gramotnosti evropské veřejnosti v oblasti oceánů a zvyšování povědomí o vlivu oceánů na lidské životy a o důsledcích lidských činností a chování jednotlivců pro mořské ekosystémy.

2.5. Regionální spolupráce

Přeshraniční povaha některých zátěží a ekosystémů znamená, že jejich řízení pouze na úrovni členských států je obtížné[29]. Směrnice o mořském prostředí uvádí oblasti a

[23] Závěry koordinační skupiny pro strategii pro mořské prostředí, které vypracovala M. Cavallo et al., 2017 (http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2017.09.035).

[24] Výsledky dotazníku zaslaného všem členům různých skupin v rámci společné strategie provádění v dubnu 2019 s cílem kriticky zhodnotit funkce a pracovní program strategie.

[25] Gramotnost v oblasti oceánů znamená pochopení vztahu oceánů a lidstva.

[26] Konkrétně Aarhuská úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, přijatá Evropskou hospodářskou komisí OSN v roce 1998.

[27] Článek 19 a příloha VI bod 8 směrnice o mořském prostředí.

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

[29] Rada pro obecné záležitosti zdůraznila, že zásadním předpokladem úspěchu rámcové směrnice o strategii pro mořské prostředí je spolupráce s členskými státy a regiony sdílejícími oblast daného moře a spolupráce mezi nimi navzájem, kterou by v případě potřeby měl doplňovat dialog se třetími zeměmi. Rovněž zdůraznila potřebu co nejužší spolupráce mezi všemi zeměmi, které sdílejí mořské vody a povodí přesahující hranice států (2973. zasedání Rady pro obecné záležitosti, Brusel, 16. listopadu 2009 a 2988. zasedání Rady pro životní prostředí, Brusel, 22. prosince 2009).

podoblasti, v nichž se směrnice provádí, vyžaduje regionální koordinaci mezi členskými státy a podporuje spolupráci se třetími zeměmi[30]. Směrnice stanoví, že základem této spolupráce mohou být regionální úmluvy pro mořské prostředí[31]. V posledním desetiletí se regionální úmluvy pro mořské prostředí obecně i) staly ve většině případů vhodnými platformami pro provádění směrnice o mořském prostředí, kde smluvní strany spolupracovaly a sdílely přístupy v úzké spolupráci se společnou strategií provádění směrnice[32]; ii) podporovaly spolupráci a dohodu o opatřeních a cílech se třetími zeměmi; iii) získaly významný technický a finanční příspěvek EU na vypracování pracovních programů.

Čtyři regionální úmluvy pro mořské prostředí sdílejí v celé Evropě stejný obecný cíl (ochranu mořského prostředí) a zahrnují ekosystémový přístup, liší se však z hlediska struktury, vědecké a provozní kapacity, řízení (včetně monitorování dodržování předpisů) a míry usnadnění, kterou zúčastněným členským státům EU nabízejí při provádění směrnice o mořském prostředí. Do některých, nikoli však všech regionálních úmluv pro mořské prostředí byly začleněny koncepce „dobrého stavu prostředí“ a stanovení environmentálních cílů podle směrnice o mořském prostředí. V některých případech se upřednostňuje popis trendů (zlepšení nebo zhoršení), a nikoli stanovení kritérií pro určení, zda stav je či není dobrý. Regionální úmluvy pro mořské prostředí vypracovávají pravidelně v jedné či druhé formě zprávy o stavu mořského prostředí[33], snaží se sladit své harmonogramy se šestiletým cyklem směrnice o mořském prostředí, přijímají akční plány a koordinují monitorovací činnosti.

Regionální úmluvy pro mořské prostředí současně využívají značné lidské zdroje, které směrnice o mořském prostředí mobilizovala, a poznatky, jež byly od jejího přijetí získány. Finanční prostředky EU přispěly k značnému počtu projektů zaměřených na koordinované provádění směrnice o mořském prostředí a vypracování akčních plánů v rámci regionálních úmluv pro mořské prostředí ve všech mořských oblastech. Boj proti odpadkům v mořích je vhodným příkladem toho, jak se cílené a významné financování z EU pocházející z řady zdrojů[34] využívá k provádění regionálních akčních plánů pro boj proti odpadkům v mořích, které současně slouží cílům na vnitrostátní úrovni, na regionální úrovni a na úrovni EU, ne-li k cílům na celosvětové úrovni.

---

[30] Články 4, 5 a 6 směrnice o mořském prostředí. Konečná schválená mapa mořských oblastí a podoblastí podle směrnice o mořském prostředí je k dispozici na adrese https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/europe-seas#tab-gis-data

[31] Na mořské vody EU se vztahují čtyři regionální úmluvy pro mořské prostředí: Úmluva o ochraně mořského prostředí Baltského moře (Helsinská úmluva – HELCOM), Úmluva o ochraně mořského prostředí severovýchodního Atlantiku (Oslo-Pařížská úmluva – OSPAR), Úmluva o ochraně mořského prostředí a pobřežní oblasti Středozemního moře (Barcelonská úmluva – UNEP-MAP) a Úmluva o ochraně Černého moře před znečištěním (Bukurešťská úmluva, k níž se EU stále snaží přistoupit). Úmluva OSPAR se však nevztahuje na celou podoblast Makaronésie, nýbrž pouze na souostroví Azory.

[32] Společná strategie provádění přijatá členskými státy a Komisí k provádění směrnice 2008/56/ES, viz oddíl 2.3 této zprávy.

[33] Zpráva UNEP/MAP o hodnocení stavu Středozemního moře (https://www.medqsr.org/), prozatímní hodnocení úmluvy OSPAR (https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/intermediate-assessment-2017/), druhé ucelené posouzení úmluvy HELCOM (http://stateofthebalticsea.helcom.fi/), zpráva o stavu životního prostředí v Černém moři za období 2009–2014 (http://www.blacksea-commission.org/SoE2009-2014/SoE2009-2014.pdf).

[34] Například program Life+, Horizont 2020, financování v rámci evropských strukturálních a investičních fondů včetně Evropského námořního a rybářského fondu a regionální financování, financování v rámci politiky sousedství, financování z nástroje partnerství a financování rozvoje.

2.6. Globální závazky

Směrnice o mořském prostředí je klíčovým pilířem pro to, aby EU splnila své globální závazky týkající se ochrany mořského prostředí a vypracování udržitelného přístupu ke správě oceánů, které byly uznány v iniciativě EU v oblasti mezinárodní správy oceánů[35]. Hraje rovněž důležitou úlohu při zajišťování větší soudržnosti opatření ve všech členských státech EU.

Jak bylo potvrzeno nedávno v Agendě 2030[36], jakož i v návaznosti na desetiletí uznávání ze strany světového společenství[37], ekosystémový přístup má zásadní význam pro cíl „chránit a udržitelným způsobem využívat oceány, moře a mořské zdroje za účelem udržitelného rozvoje“ (cíl udržitelného rozvoje č. 14). Sledování a posouzení vyžadované směrnicí o mořském prostředí pomáhá EU plnit většinu záměrů v rámci cíle udržitelného rozvoje č. 14, které se týkají udržitelného řízení, chráněných oblastí, znečištění moří odpadky a eutrofizace, acidifikace, dopadů neudržitelných rybolovných postupů, vědeckých poznatků a provádění mezinárodního práva. Na úrovni mořských oblastí pomáhá úzká regionální spolupráce členských států v rámci příslušných regionálních úmluv pro mořské prostředí koordinovat regionální provádění a posuzování cílů udržitelného rozvoje[38], které souvisejí s oceány, a to společně se směrnicí.

Směrnice o mořském prostředí obsahuje specifický regulační cíl, a to „zachování biologické rozmanitosti“ jako základu pro dosažení dobrého stavu prostředí oceánů a moří. Hodnotí stav skupin mořských druhů (včetně ptáků, savců a ryb) a pelagických typů stanovišť a typů stanovišť mořského dna. Poskytuje tudíž právní rámec, který má přispět k závazkům Úmluvy o biologické rozmanitosti a k nadcházející strategii EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030. Směrnice o mořském prostředí zahrnuje rovněž vytvoření chráněných mořských oblastí a další opatření územní ochrany, která tvoří koherentní a reprezentativní sítě, v souladu s mezinárodními závazky[39].

Směrnice začleňuje požadavek úmluvy UNCLOS[40] týkající se sledování a měření rizik nebo dopadů znečištění pro mořské vody v EU. Ukládá rovněž různé povinnosti, které vyžadují, aby členské státy přijaly opatření k prevenci, omezení a kontrole znečišťování mořského prostředí z pozemních zdrojů, k předcházení znečištění mořského dna a jeho

[35] Mezinárodní správa oceánů: příspěvek EU k odpovědné správě oceánů, JOIN(2016) 49 final.

[36] Dokument „Přeměna našeho světa: Agenda pro udržitelný rozvoj 2030“ (A/RES/70/1), který byl přijat v září 2015 jako akční plán pro lidi, planetu a prosperitu. Sestává ze sedmnácti cílů udržitelného rozvoje a 169 záměrů.

[37] Například Deklarace z Rio de Janeira o životním prostředí a rozvoji přijatá na konferenci Organizace spojených národů o životním prostředí a rozvoji v roce 1992 (UNCED) nebo výsledný dokument konference Rio+20 „Budoucnost, jakou chceme“ (A/CONF.216/L.1).

[38] Viz například prohlášení ministrů HELCOM (http://www.helcom.fi/Documents/HELCOM%20at%20work/HELCOM%20Brussels%20Ministerial%20Declaration.pdf) přijaté dne 6. března 2018.

[39] Zejména aičijský cíl č. 11 v rámci Úmluvy o biologické rozmanitosti: Do roku 2020 je přinejmenším 17 % suchozemských a vnitrozemských vodních oblastí a 10 % pobřežních a mořských oblastí, zejména oblastí, které mají zvláštní význam pro biologickou rozmanitost a ekosystémové služby, chráněno prostřednictvím účinně a spravedlivě řízených, ekologicky reprezentativních a vhodně propojených systémů chráněných oblastí a dalších účinných opatření na ochranu jednotlivých území a je začleněno do širšího pevninského a mořského prostředí.

[40] Úmluva Organizace spojených národů o mořském právu (UNCLOS) stanoví povinnosti a práva národů, pokud jde o moře a oceány, a zahrnuje řadu povinností týkajících se ochrany a zachování mořského prostředí.

podloží a k prevenci zavlečení nepůvodních druhů. Směrnice o mořském prostředí obsahuje rovněž ustanovení úmluvy UNCLOS týkající se udržitelného rybolovu a akvakultury a inovací a investic do výzkumu. Co je důležité, prostřednictvím důrazu na regionální spolupráci usnadňuje směrnice o mořském prostředí povinnost států podle úmluvy UNCLOS spolupracovat při ochraně mořského prostředí.

Pařížská dohoda[41] poprvé zmiňovala v dohodě o klimatu oceány a uznala jejich nedílnou úlohu v rámci globálního klimatického systému. Většina národních závazků v rámci Pařížské dohody nyní zahrnuje mořské ekosystémy; k hlavním obavám, které vlády zmínily, patří pobřežní dopady, dopady oteplování oceánů a dopady rybolovu[42]. Směrnice o mořském prostředí a její ucelené strategie pro mořské prostředí poskytují náležitý rámec (jehož potenciál však není dosud plně využit) pro sledování dopadů změny klimatu, posouzení zmírňování změny klimatu a uplatňování ekosystémového přístupu k přizpůsobení se změně klimatu v mořském prostředí. V rámci úsilí o dosažení uhlíkové neutrality do roku 2050, jak je uvedeno v Zelené dohodě, dojde v Evropě pravděpodobně k nebývalému nárůstu využívání energie z obnovitelných zdrojů na moři[43], což nevyhnutelně ovlivní mořské druhy a stanoviště.

3. HLAVNÍ VAZBY MEZI POLITIKAMI EU A SMĚRNICÍ O MOŘSKÉM PROSTŘEDÍ[44]

Rámec směrnice o mořském prostředí pro ochranu biologické rozmanitosti a zajištění udržitelného využívání mořských zdrojů EU je do značné míry podporován jinými právními nástroji EU. Tento oddíl posuzuje devět politik EU, které podle členských států nejčastěji přispívají k programům opatření podle směrnice o mořském prostředí, a nedávno vypracované politiky zaměřené na boj proti znečištění plasty. Směrnice o mořském prostředí obecně i) integruje všechny dostupné (oficiální) informace týkající se mořských vod v EU ve vnitrostátních strategiích pro mořské prostředí a ii) hodnotí situaci, pokud jde o účinnou správu mořského prostředí. Vypracovávají se nové politické koncepce, jako jsou prahové hodnoty pro určení dobrého stavu prostředí[45], s cílem uvést strategie do praxe a doplnit stávající prahové hodnoty[46] z jiných politik.

[41] První právně závazná, všeobecná dohoda, která má zabránit změně klimatu omezením globálního oteplování na úroveň výrazně nižší než 2 °C a pokračovat v úsilí o jeho omezení na 1,5 °C, přijatá v Paříži v prosinci 2015 (https://unfccc.int/documents/9097).

[42] Závazky týkající se oceánů v rámci Pařížské dohody (https://doi.org/10.1038/nclimate3422).

[43] Podle sdělení Komise „Čistá planeta pro všechny – Evropská dlouhodobá strategická vize prosperující, moderní, konkurenceschopné a klimaticky neutrální ekonomiky“ (COM/2018/773 final) bude 80 % elektřiny pocházet z obnovitelných zdrojů energie, většinou pobřežních.

[44] Ustanovení čl. 20 odst. 3 písm. g) směrnice o mořském prostředí vyžaduje souhrn příspěvků jiných příslušných politik EU k dosažení cílů této směrnice. Toto shrnutí nenahrazuje budoucí analýzu soudržnosti politik, která má být provedena v rámci hodnocení směrnice o mořském prostředí.

[45] „Prahovou hodnotou“ se rozumí hodnota nebo rozsah hodnot, které umožňují posouzení úrovně kvality dosažené u konkrétního kritéria, čímž přispívají k posouzení rozsahu, v němž je dosahováno dobrého stavu prostředí (čl. 2 bod 5) rozhodnutí Komise (EU) 2017/848). Prahové hodnoty zahrnují „přijatelnou odchylku“ od referenčních hodnot nebo prvotních podmínek. To umožňuje udržitelné využívání moří, přičemž lze akceptovat určitou úroveň zátěže, je-li zachována celková kvalita prostředí (SWD(2020) 62).

[46] Mohou se nazývat jinak, například normy kvality životního prostředí.

3.1. Rámcová směrnice o vodě a směrnice o čištění městských odpadních vod[47]

Na pevnině vznikají četné problémy, které mají dopad na říční a mořské prostředí. Směrnice o mořském prostředí a rámcová směrnice o vodě se proto zaměřují na podobný rozsah zátěží a hybných sil (využití lidmi a lidské činnosti) a sdílejí velký počet opatření. Opatření podle směrnice o mořském prostředí týkající se eutrofizace moří, znečišťujících látek, hydrografických změn a biologické rozmanitosti vycházejí z opatření předložených podle rámcové směrnice o vodě. Pouze v jedné třetině plánů povodí přezkoumaných v 5. zprávě o provádění rámcové směrnice o vodě[48] byla zjištěna potřeba dalších opatření s cílem přispět ke směrnici o mořském prostředí. Některé členské státy zahrnuly dobrovolně opatření, která se zabývají například odpadky v řekách, na podporu provádění směrnice o mořském prostředí.

Pokud jde o prostorové pokrytí, obě směrnice platí v pobřežních a teritoriálních vodách, přičemž směrnice o mořském prostředí se výslovně vztahuje pouze na aspekty týkající se pobřežních vod, jež neupravuje rámcová směrnice o vodě (např. hluk pod mořskou hladinou, odpadky v moři), a rámcová směrnice o vodě se vztahuje na teritoriální vody pouze s ohledem na chemický stav. V roce 2017 aktualizovala Komise rozhodnutí o určování dobrého stavu prostředí podle směrnice o mořském prostředí. Rozhodnutí z roku 2017 vyžaduje, aby členské státy využily posouzení podle rámcové směrnice o vodě, pokud jde o eutrofizaci moří, znečišťující látky a hydrografické změny. Jak se však již odráží v kontrole účelnosti rámcové směrnice o vodě[49], toto není vždy dodržováno, neboť vnitrostátní posouzení podle obou směrnic se mohou mírně lišit (např. různé prvky kvality nebo stupnice hodnocení) a definice dobrého ekologického/chemického stavu v rámcové směrnici o vodě není vždy založena na stejných prvcích jako dobrý stav prostředí podle směrnice o mořském prostředí. Nicméně podle kontroly účelnosti jsou rámcová směrnice o vodě a směrnice o mořském prostředí soudržné a mají vzájemně se doplňující cíle. Pokud jde o výsledky, přibližně 40 % povrchových vod (řeky, jezera, brakické a pobřežní vody) má dobrý ekologický stav nebo potenciál a 38 % je v dobrém chemickém stavu[50]. To má přímé důsledky pro pokrok na základě směrnice o mořském prostředí.

Směrnice o čištění městských odpadních vod stanoví cíle a nástroje především k snížení vstupu organických látek a živin, a to prostřednictvím bodových zdrojů. Vztah mezi směrnicí o čištění městských odpadních vod a eutrofizací je určen ve většině programů opatření členských států, zatímco jiná témata přímo související se směrnicí o mořském prostředí (jako jsou znečišťující látky a odpadky v moři) nejsou obvykle výslovně zmíněna. Hodnocení směrnice o čištění městských odpadních vod potvrdilo, že směrnice je velmi účinná při snižování znečištění upravené odpadní vody a že její provádění je pro

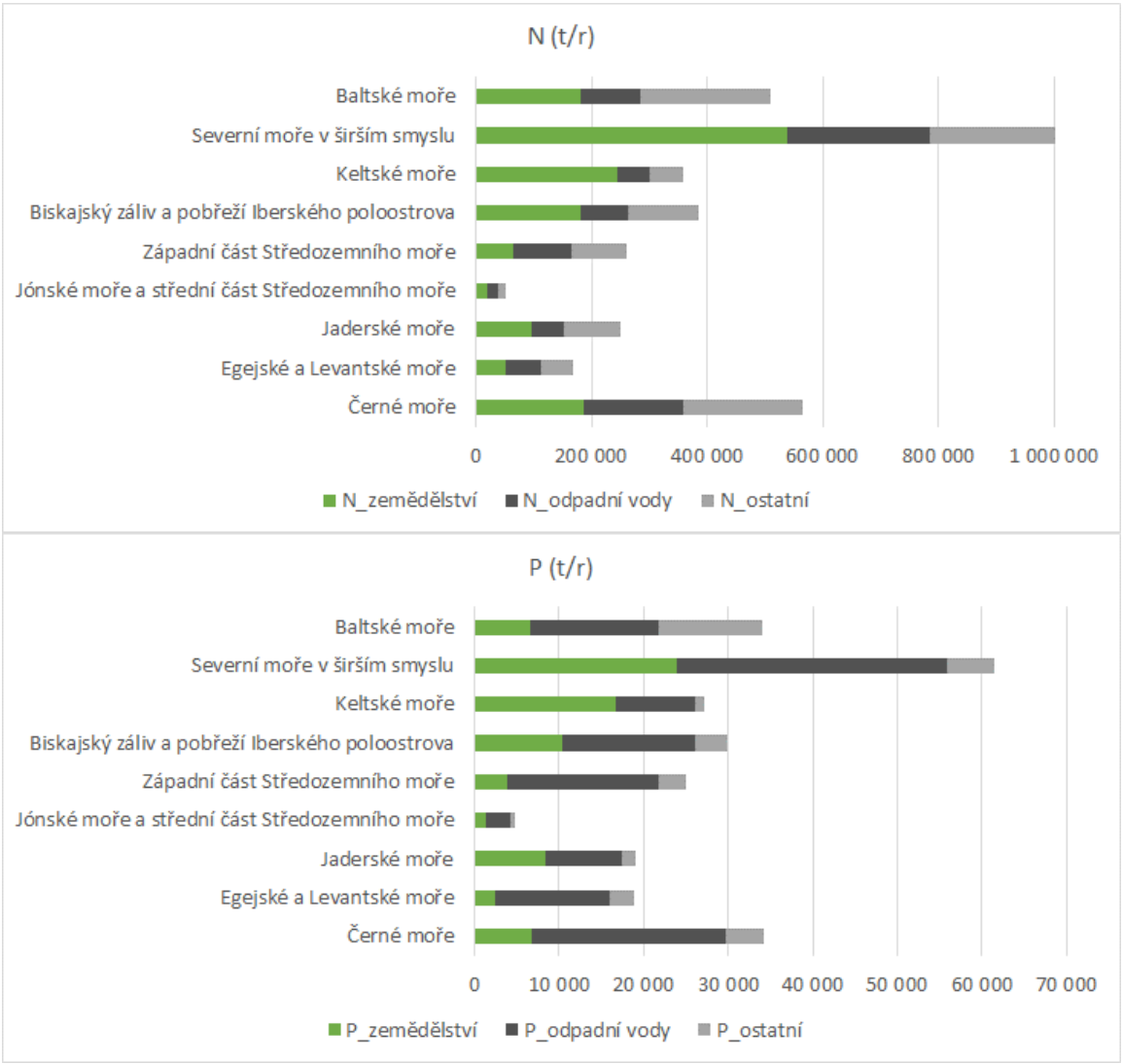
[47] Směrnice Rady 91/271/EHS ze dne 21. května 1991 o čištění městských odpadních vod (Úř. věst. L 135, 30.5.1991, s. 40).

[48] Pracovní dokument útvarů Komise – Zpráva o pokroku při provádění programů opatření podle rámcové směrnice o vodě, připojený ke sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě – Rámcová směrnice o vodě a směrnice o povodních: Opatření k dosažení „dobrého stavu“ vod EU a snížení povodňových rizik (SWD/2015/50 final).

[49] Pracovní dokument útvarů Komise – Kontrola účelnosti rámcové směrnice o vodě, směrnice o podzemních vodách, směrnice o normách kvality životního prostředí a směrnice o povodních (SWD/2019/439).

[50] Zpráva o stavu vod v EHP z roku 2018 (https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-water#tab-data-references).

dosažení cílů směrnice o mořském prostředí i nadále klíčové[51]. Hodnocení poukázalo na některá omezení čistíren odpadních vod, která mohou být pro mořské prostředí důležitá, jako je neodstraňování znečišťujících látek, jež představují nový problém (např. léčivých přípravků a mikroplastů), nebo nezpracování veškeré srážkové vody, odtok vod ve městech nebo malé aglomerace. Směrnice o čištění městských odpadních vod je však jedním z nejúčinnějších nástrojů omezujících znečištění ve městech, včetně dusičnanů a fosforu v řekách a mořích.



Obrázek 1: Zatížení dusíkem (N) a fosforem (P) v mořských podoblastech podle zdroje (v tunách za rok). Tato analýza byla součástí nedávného hodnocení směrnice o čištění městských odpadních vod[52].

3.2. Směrnice o ochraně ptáků a směrnice o přírodních stanovištích

Jak vyplývá z programů opatření podle směrnice o mořském prostředí, jsou pro dosažení dobrého stavu prostředí, pokud jde o mořskou biologickou rozmanitost, nepůvodní druhy a komerční populace ryb, korýšů a měkkýšů obzvláště důležité směrnice o ochraně ptáků a směrnice o přírodních stanovištích. Směrnici o ochraně ptáků a směrnici o přírodních

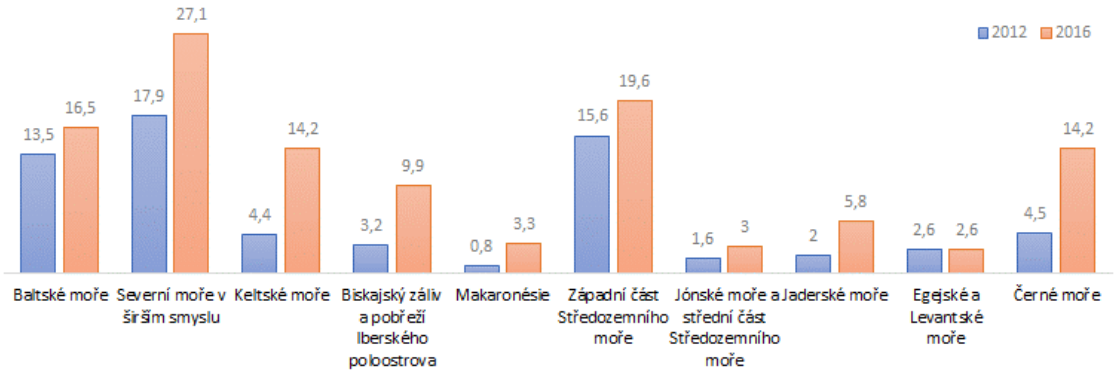
[51] Viz https://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/evaluation/index_en.htm a dokumenty na této stránce.

[52] Údaje z dokumentu Pistocchi et al., 2019 (https://doi.org/10.2760/303163).

stanovištích spojuje s deskriptory ve směrnici o mořském prostředí, které se týkají odpadků v mořích a hluku pod hladinou moře, pouze několik málo programů opatření, ačkoliv mohou představovat hrozbu například pro mořské ptáky, savce a plazy.

Cíle všech tří směrnic jsou podobné, ačkoliv oblast působnosti směrnice o mořském prostředí je širší. Hlavní cíl směrnice o přírodních stanovištích – dosažení „příznivého stavu z hlediska ochrany“ u dotčených druhů a přírodních stanovišť a podobný cíl směrnice o ochraně ptáků u všech volně žijících ptáků – neodpovídá přesně „dobrému stavu prostředí“, pokud jde o definici, opatření nebo harmonogramy. Oba pojmy se však vzájemně podporují. Členské státy každých šest let hodnotí stav a trendy druhů a stanovišť chráněných podle směrnice o ochraně ptáků a směrnice o přírodních stanovištích a podávají příslušné zprávy. Pro období 2007–2012 se procentní podíl druhů, u nichž je podle směrnice o přírodních stanovištích hlášen příznivý stav z hlediska ochrany, v evropských mořských oblastech pohybuje od nuly v Černém moři po 20 % v Baltském moři[53]. Rozhodnutí z roku 2017 předpokládá opětovné použití posouzení mořských druhů a stanovišť podle směrnice o ochraně ptáků a směrnice o přírodních stanovištích, je-li to možné, každý členský stát to však může učinit jinak[54]. Směrnice o mořském prostředí a směrnice o přírodních stanovištích mimoto stanoví zeměpisné oblasti, v jejichž rámci se od členských států očekává, že budou spolupracovat a uplatňovat společné přístupy. Regionální hranice v rámci obou směrnic jsou nyní z velké části harmonizovány.

Opatření územní ochrany oznámená podle směrnice o mořském prostředí obecně odkazují na chráněné mořské oblasti, jež byly vytvořeny podle směrnice o ochraně ptáků a směrnice o přírodních stanovištích jako součást sítě Natura 2000, která dosud není v mořském prostředí úplná. Směrnice o mořském prostředí však přinesla nový pohled na územní ochranu, kdy by kromě specifických cílů ochrany jednotlivých chráněných mořských oblastí měly být sítě chráněných mořských oblastí ekologicky soudržné a reprezentativní na úrovni podoblasti nebo oblasti. Sítě chráněných oblastí by proto měly být komplexními nástroji k řešení všech významných zátěží, měly by být účinné a měly by zajišťovat spravedlivé zastoupení všech mořských stanovišť a ekosystémů. V rámci programů opatření členských států podle směrnice o mořském prostředí však nejsou soudržnost a účinnost na regionální úrovni řešeny.



[53] Druhy evropského zájmu: https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/species-of-european-interest-2/assessment

[54] Komise zahájila studii s cílem prozkoumat soulad oznamovaných údajů a politických cílů v rámci směrnice o ochraně ptáků, směrnice o přírodních stanovištích a směrnice o mořském prostředí s posuzováním mořských druhů a stanovišť.

Obrázek 2: Nedávný vývoj (2012–2016) procentního podílu rozlohy chráněných mořských oblastí ve vodách EU v různých mořských podoblastech[55].

3.3. Společná rybářská politika

Jedním z cílů společné rybářské politiky je soulad se směrnicí o mořském prostředí a s jejím cílem týkajícím se dosažení dobrého stavu prostředí. Stanovením míry využití a technických opatření, která definují udržitelné rybolovné postupy, se společná rybářská politika zabývá rybolovnými tlaky, které mají dopad na komerční populace ryb, korýšů a měkkýšů (jeden z deskriptorů směrnice o mořském prostředí). Cílem politiky je rovněž zajistit minimalizaci negativních dopadů rybolovných činností na mořský ekosystém. To se týká dopadů na četnost a rozmanitost mořského života, mořské potravní sítě a ekosystémy a stanoviště mořského dna (relevantní zejména pro další tři deskriptory podle směrnice o mořském prostředí). Odpadky z rybolovu, jako jsou výměty nebo ztracené rybářské sítě a jiná zařízení, mohou mimoto způsobovat změny přírodních stanovišť. Pokud jde o opatření podle směrnice o mořském prostředí, většina členských států spojuje opatření týkající se mořské biologické rozmanitosti a komerčních populací ryb, měkkýšů a korýšů se společnou rybářskou politikou, jen málo z nich však tak činí v souvislosti s odpadky v mořích. Opatření pro řízení navrhovaná Komisí v rámci politiky vedla k snížení míry úmrtnosti způsobené rybolovem u řady komerčně využívaných populací ryb, korýšů a měkkýšů v severovýchodním Atlantském oceánu a Baltském moři, i když tento pokrok nestačí k tomu, aby bylo dosaženo příslušných cílů společné rybářské politiky. Situace je horší v oblasti Středozemního moře a Černého moře, kde je i nadále běžnou praxí nadměrný rybolov.

Příloha I směrnice o mořském prostředí stanoví, že by úrovně populací všech komerčně využívaných ryb a měkkýšů a korýšů měly být v rámci bezpečných biologických limitů. Pro měření tohoto stavu se ve směrnici o mořském prostředí využívá koncepce společné rybářské politiky týkající se maximálního udržitelného výnosu. Podporuje se tudíž využívání posouzení populací a příslušných víceletých plánů a konzultace s příslušnými vědeckými orgány. Zatímco informace o rybích populacích jsou v rámci společné rybářské politiky více či méně dostupné a ve všech členských státech jsou vykazovány, členské státy nepodávají systematicky zprávy o jiných kritériích, jako je úhyn/zranění druhů v souvislosti s vedlejšími úlovky nebo fyzické narušení mořského dna rybolovnými činnostmi. K odstranění těchto nedostatků mohou někdy přispět regionální informace; například 86 % mořského dna posuzovaného v oblasti Severního moře v širším smyslu a Keltského moře vykazuje fyzické narušení vlečným zařízením pro lov při dně[56]. Uplatňování cílů směrnice o mořském prostředí a společné rybářské politiky v praxi by zlepšilo ochranu komerčních populací ryb, biologické rozmanitosti a přírodních stanovišť. Stanovení prahových hodnot podle směrnice o mořském prostředí by rovněž usnadnilo provádění cílených opatření, včetně opatření v rámci společné rybářské politiky.

Společná rybářská politika podporuje také udržitelnou akvakulturu s cílem přispět k potravinovému zabezpečení a dodávkám potravin, růstu a zaměstnanosti. Doporučuje používání nezávazných strategických pokynů Unie, které byly poprvé přijaty v

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

[56] Hodnotící portál OSPAR, rozsah fyzických poškození převládajících a zvláštních přírodních stanovišť (https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/intermediate-assessment-2017/biodiversity-status/habitats/extent-physical-damagepredominant-and-special-habitats/).

roce 2013, k rozvoji udržitelných činností v oblasti akvakultury. Tyto pokyny sloužily jako základ pro víceleté vnitrostátní plány členských států a jejich činnosti v rámci Evropského námořního a rybářského fondu na období 2014–2020. Pokyny z roku 2013 se v současné době revidují a poskytnou informace o aktualizacích vnitrostátních plánů pro financování akvakultury v období po roce 2020.

3.4. Směrnice o územním plánování námořních prostor[57]

Směrnice o územním plánování námořních prostor vyžaduje, aby členské státy vypracovaly územní plány námořních prostor na podporu společné existence a udržitelnosti příslušných činností a využití. V právním textu se výslovně odkazuje na směrnici o mořském prostředí a stanoví se, že územní plánování námořních prostor by mělo uplatňovat ekosystémový přístup, pomoci dosáhnout cílů dobrého stavu prostředí a v co největší míře koordinovat harmonogramy se směrnicí o mořském prostředí. Několik studií definovalo nebo zavedlo ekosystémový přístup nebo interakce mezi pevninou a mořem pro územní plánování námořních prostor, dosud však neexistuje schválená metodika na evropské úrovni.

Ve svých programech podle směrnice o mořském prostředí členské státy propojují se směrnicí o územním plánování námořních prostor zejména mořskou biologickou rozmanitost (prostřednictvím chráněných oblastí) a hydrografické změny (prostřednictvím činností, na něž se vztahují územní plány námořních prostor), přičemž tři země[58] vytvářejí potenciální spojení s hlukem pod hladinou moře. Jelikož první kolo podávání zpráv o územním plánování námořních prostor se uskuteční až v roce 2021, je třeba posoudit, do jaké míry budou cíle směrnice o mořském prostředí zohledněny při vnitrostátním provádění směrnice jako nástroj na podporu ekosystémového přístupu. Vzhledem k tomu, že proces podle směrnice o územním plánování námořních prostor zahrnuje všechna odvětví a činnosti modré ekonomiky, měla by se prosazovat opatření pro řízení, která pomáhají dosáhnout dobrého stavu prostředí.

3.5. Směrnice o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí a směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí[59]

Tyto dvě směrnice mají za cíl dosáhnout vysoké úrovně ochrany životního prostředí tím, že se zajistí, aby byly vlivy některých plánů/programů (strategické posuzování vlivů na životní prostředí) a záměrů (posuzování vlivů na životní prostředí) na životní prostředí analyzovány v počáteční fázi rozhodovacího procesu. V programech podle směrnice o mořském prostředí bylo strategické posouzení vlivů na životní prostředí a posouzení vlivů na životní prostředí z velké části spojeno s hydrografickými změnami, hlukem pod mořskou hladinou, biologickou rozmanitostí moří, eutrofizací a horizontálními opatřeními. Ačkoli aspekty biologické rozmanitosti nejsou v rámci posuzování vlivů na životní prostředí vždy hodnoceny, přibližně polovina členských států odkazuje u opatření týkajících se biologické rozmanitosti na směrnici o posuzování vlivů na životní prostředí.

---

[57] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/89/EU ze dne 23. července 2014, kterou se stanoví rámec pro územní plánování námořních prostor (Úř. věst. L 257, 28.8.2014, s. 135).

[58] Bulharsko, Irsko, Polsko.

[59] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (Úř. věst. L 197, 21.7.2001, s. 30) a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014, kterou se mění směrnice 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. L 124, 25.4.2014, s. 1).

Naopak se zdá, že jen málo členských států uznává potenciál posuzování vlivů na životní prostředí při posuzování činností týkajících se znečišťujících látek.

Vzhledem k široké působnosti a strategické povaze by posouzení předepsaná směrnicemi o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí a o posuzování vlivů na životní prostředí mohla být relevantní pro všechny deskriptory směrnice o mořském prostředí, ačkoliv rozsah a úroveň podrobností se mohou lišit. Například projekty, které budou mít na životní prostředí pravděpodobně významný vliv, podléhají před udělením povolení posouzení vlivů na životní prostředí. Tato posouzení by mohla přispět k posouzení stavu podle směrnice o mořském prostředí. Stejně důležité to může být i v případě směrnice o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí, která se zaměřuje na plány a programy ve větším měřítku. V případě těchto tří směrnic stále existuje prostor pro získání lepší zpětné vazby, pokud jde o tlaky na dosažení dobrého stavu prostředí, včetně námořních a pozemních činností.

3.6. Rámcová směrnice o odpadech[60], strategie EU pro plasty[61] a směrnice o plastech na jedno použití[62]

Rámcová směrnice o odpadech poskytuje důležité mechanismy pro odstraňování odpadků a zlepšování kvality vody v souladu s požadavky směrnice o mořském prostředí. Nedávná revize této směrnice doplnila přímé odkazy na dopady na mořské prostředí a společně se směrnicí o mořském prostředí stanoví, že cílem je zamezit vzniku odpadků v mořích, a vyžaduje, aby členské státy podnikly praktické kroky k zastavení odhazování odpadků, včetně odpadků v mořích. Cíle a opatření stanovená v rámcové směrnici o odpadech jsou tedy přímo relevantní pro řešení znečišťujících látek v mořích. Jelikož některé z jejích požadavků mají být členskými státy ještě provedeny, nelze zatím dospět k závěru, jak účinné budou tyto požadavky v praxi. V současné době je hlavním úkolem zajistit plné provedení směrnice a zabránit skládkování (často nezpracovaného) odpadu, což může být problémem zejména v pobřežních oblastech.

Poznatky o odpadcích v moři, mikroodpadu a jeho vlivu na volně žijící živočichy získané na základě směrnice o mořském prostředí jsou sice omezené, podpořily však vypracování strategie EU pro plasty, a přispěly tak k akčnímu plánu pro oběhové hospodářství. Konkrétním příkladem přispění směrnice o mořském prostředí k provádění strategie pro plasty je podpora, kterou poskytla nové směrnici o plastech na jedno použití a lovných zařízeních. Prostřednictvím činností v oblasti sledování odpadků na plážích na základě směrnice o mořském prostředí shromáždila Komise dostatek údajů, aby mohla předložit posouzení dopadů a legislativní návrh. Směrnice o mořském prostředí rovněž významně pomůže při posuzování účinnosti této nové směrnice o plastech a při provádění dalších opatření strategie, například při kvantifikaci a mapování odpadků a mikroplastů. Očekává se, že tato podpora bude pokračovat i v novém akčním plánu pro oběhové hospodářství[63].

---

[60] Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/851 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 2008/98/ES o odpadech (Úř. věst. L 150, 14.6.2018, s. 109).

[61] Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Evropská strategie pro plasty v oběhovém hospodářství (COM/2018/028 final).

[62] Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/904 ze dne 5. června 2019 o omezení dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí (Úř. věst. L 155, 12.6.2019, s. 1).

[63] Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Nový akční plán pro oběhové hospodářství – Čistší a konkurenceschopnější Evropa (COM(2020) 98 final).

4. SHRNUTÍ STAVU MOŘSKÉHO PROSTŘEDÍ V EU

Počáteční posouzení mořských vod v EU oznámené členskými státy v období 2012–2015 podle směrnice o mořském prostředí neposkytlo jednotnou znalostní základnu v celé Evropě. To bylo způsobeno především nejednotností ukazatelů uváděných u jednotlivých kritérií, velkou rozmanitostí metodických přístupů a mezerami ve vykazovaných informacích. S cílem zlepšit soudržnost a jednotnost zpráv členských států přijala Komise v roce 2017 revidované rozhodnutí o určování dobrého stavu prostředí (viz pozn. pod čarou č. 15). Aktualizace počátečního posouzení měla být předložena do října 2018. Do října 2019 však zprávy předložilo pouze čtrnáct členských států, z nichž deset je poskytlo ve schváleném elektronickém formátu (SWD(2020) 60). Toto shrnutí se proto kromě údajů poskytnutých členskými státy opírá o informace shromážděné Evropskou agenturou pro životní prostředí a Společným výzkumným střediskem Evropské komise (předložené v dokumentu SWD(2020) 61).

4.1. Ohrožené mořské ekosystémy

Během prvního cyklu provádění směrnice o mořském prostředí se úbytek biologické rozmanitosti v evropských mořích nezastavil[64]. Biologická rozmanitost mořských ekosystémů je v evropských mořích i nadále zranitelná a dobrý stav stanovišť a druhů není zajištěn. Některé mořské populace a skupiny druhů jsou stále ohroženy, včetně některých mořských ptáků (v severovýchodním Atlantiku se např. snížila četnost více než 25 % posuzovaných druhů mořských ptáků), příčnoústých[65] (např. populace přibližně 40 % středomořských druhů se zmenšují a pro mnoho z nich nejsou k dispozici dostatečné údaje) nebo některých kytovců[66] (např. sviňucha obecná ve střední části Baltského moři s počtem několika stovek jedinců). Ve Středozemním a Černém moři je nadměrně loveno nejméně 87 % komerčně využívaných druhů ryb, korýšů a měkkýšů[67]. Stav populací kytovců buď není znám, nebo není dobrý. Velmi nedostatečně jsou sledováni hlavonožci a plazi (podle zpráv o mořských želvách podle směrnice o přírodních stanovištích byl u 33 % stav z hlediska ochrany nepříznivý a u 67 % nebyl znám).

Na druhou stranu se stávajícím opatřením pro řízení a společným regionálním programům v posledních několika desetiletích podařilo omezit vybrané tlaky a zvýšit velikost populací u některých druhů (např. některé populace tuleňů kuželozubých v Evropě; komerčně využívané ryby v severovýchodním Atlantském oceánu). V současné době je 41 % posuzovaných populací ryb, korýšů a měkkýšů v severovýchodním Atlantském oceánu a Baltském moři v rámci bezpečných biologických limitů a toto procento se výrazně zvyšuje, je-li zohledněno pouze jedno z těchto dvou kritérií (úmrtnost způsobená rybolovem nebo reprodukční kapacita). K dalším příkladům stabilizace nebo obnovy patří populace orla mořského v Baltském moři a tuleně středomořského v částech Středozemního moře. Přírodní stanoviště na mořském dně čelí

[64] Úbytek mořské biologické rozmanitosti v evropských mořích je doložen v dokumentu „Evropské životní prostředí – stav a výhled 2020“ (https://www.eea.europa.eu/soer-2020/intro), v „Regionální hodnotící zprávě IPBES o biologické rozmanitosti a ekosystémových službách pro Evropu a Střední Asii“ (https://ipbes.net/assessment-reports/eca), přičemž další odkazy a podrobnosti jsou uvedeny v dokumentu SWD(2020) 61.

[65] Příčnoústí zahrnují rejnokovité.

[66] Mezi kytovce patří velryby, delfíni a sviňuchy.

[67] Tento údaj je založen na analýze 47 populací, které mohou představovat polovinu celkových komerčně využívaných populací v dané oblasti.

ve všech evropských mořích značnému tlaku kvůli kumulativním dopadům lovu při dně, rozvoje pobřežních oblastí a dalších činností. Předběžné výsledky studie předložené v dokumentu SWD(2020) 61 ukazují, že přibližně 43 % plochy svahu šelfu a 79 % mořského dna v Evropě se pokládá za fyzicky narušené, což je způsobeno zejména vlečnými sítěmi pro lov při dně. Čtvrtina pobřežních oblastí EU pravděpodobně přišla o stanoviště na mořském dně. K hlavním činnostem vykazovaným podle směrnice o mořském prostředí, které způsobují fyzický úbytek bentických[68] stanovišť, patřily získávání půdy a protipovodňová ochrana, výstavba přístavů, likvidace pevného odpadu, výroba energie z obnovitelných zdrojů a dopady neudržitelných postupů akvakultury. Je pravděpodobné, že zhoršený stav bentických stanovišť bude přímo či nepřímo ovlivňovat druhy, které se na nich vyskytují, a to včetně četnosti komerčně využívaných druhů.

Ačkoliv celkový stav mořských potravinových sítí v evropských mořích nelze dosud plně posoudit, existuje mnoho příkladů trofických společenství[69], jež vykazují postupně se zhoršující trendy. To se týká zejména snížení četnosti řady velkých predátorů, jako jsou ptáci, žraloci a mořští savci. K dispozici jsou příklady mořských společenstev, která se nevyskytují v dostatečné míře, aby si zachovala svou plnou produkční kapacitu, jak bylo zjištěno u mnoha komerčně využívaných populací ryb, korýšů a měkkýšů ve Středozemním a Černém moři. Objevují se rovněž náznaky změn ve struktuře velikosti a rozdělení společenstev (na trofické úrovni), jako například u druhů fytoplanktonu v Baltském moři a zooplanktonu (klanonožců) v částech severovýchodního Atlantského oceánu.

Pokud jde o dostupnost údajů, jsou u většiny posuzovaných druhů údaje potřebné k posouzení stavu nedostatečné. Je třeba použít několik zdrojů informací, které ne vždy poskytují harmonizovaný přehled o EU. Mnoho skupin druhů je ve vzorku zastoupeno nedostatečně a dosud nelze plně kvantifikovat dopad jednotlivých lidských činností na mořské populace nebo na celou potravinovou síť. Je naléhavě nutné zlepšit sběr údajů a doplnit jej pokud možno modelovacími přístupy. Rozsáhlejší a pravidelnější posuzování rybích populací by mělo být prováděno zejména ve Středozemním moři, Černém moři a Makaronésii.

4.2. Hlavní zátěže ovlivňující mořské ekosystémy

4.2.1. Nepůvodní druhy

V evropských mořích se vyskytuje více než 1 200 nepůvodních mořských druhů a jejich kumulativní počet se neustále zvyšuje, i když se zdá, že v posledním desetiletí se míra zavlékání zpomalila. Vyšší počet těchto druhů se vyskytuje ve Středozemním moři. Přibližně 7 % mořských nepůvodních druhů je potenciálně invazivních; jejich dopad na původní společenstva, ekosystémy a jejich služby je třeba blíže prozkoumat. Zdá se, že k hlavním způsobům zavlékání těchto druhů do evropských moří patří lodní doprava (49 %) a mořské a vnitrozemské koridory, jako je například Suezský průplav (33 %). Jsou zapotřebí opatření k lepšímu řešení těchto hlavních způsobů zavlékání a k minimalizaci zavlékání nových druhů, a to s přihlédnutím k regionálním zvláštnostem. Je obtížné odhadnout podíl původních mořských druhů a přírodních stanovišť, jež byly nepříznivě ovlivněny nepůvodními druhy. Zvýšení odolnosti mořských ekosystémů by však mohlo předejít závažným dopadům tím, že se minimalizují podmínky, které mohou

[68] Přírodní stanoviště nacházející se na mořském dně.

[69] Trofické společenství je skupina druhů, které využívají stejné druhy zdrojů srovnatelným způsobem.

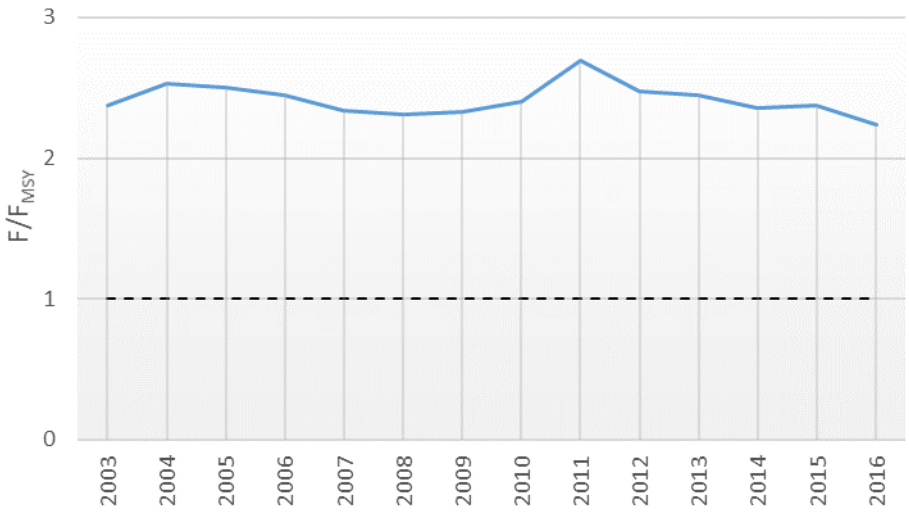
nepůvodním druhům pomoci stát se invazivními (např. snížení populací původních druhů a vytvoření „prázdných míst“ v potravinové síti nebo dopady změny klimatu).

4.2.2. Rybolov

Od počátku 21. století přispívá lepší řízení populací ryb, korýšů a měkkýšů k poklesu intenzity rybolovu v severovýchodním Atlantském oceánu a Baltském moři a objevují se náznaky obnovení reprodukční kapacity některých populací ryb, korýšů a měkkýšů. V současné době je 41 % posuzovaných populací ryb, korýšů a měkkýšů v těchto dvou oblastech v rámci bezpečných biologických limitů[70], což znamená, že se počet populací v rámci bezpečných biologických limitů téměř zdvojnásobil, z 15 v roce 2003 na 29 v roce 2017. Úmrtnost způsobená rybolovem se v těchto oblastech v průměru blíží úrovním produkujícím maximální udržitelný výnos, u všech populací je však zapotřebí další zlepšení, aby se na základě cílů společné rybářské politiky dosáhlo míry úmrtnosti způsobené rybolovem v souladu s maximálním udržitelným výnosem.

Naopak ve Středozemním a Černém moři je situace i nadále kritická, neboť 87 % posuzovaných populací je loveno nadměrně a existuje značný nedostatek znalostí o rybolovném tlaku a reprodukční kapacitě. Byl zaznamenán i určitý pokrok, zejména přijetím vůbec prvního víceletého plánu pro západní část Středozemního moře, což může vést k snížení intenzity rybolovu až o 40 %.

Jsou zapotřebí další naléhavá opatření a úspěch bude záviset na dostupnosti a kvalitě námořních údajů, na závazku týkajícím se poskytování vědeckého poradenství a na přiměřeném využívání opatření pro řízení. Mnoho populací je i nadále loveno nadměrně a/nebo není v rámci bezpečných biologických limitů. Je zřejmé, že pro zajištění udržitelného řízení populací je nutné zintenzivnit úsilí všech zúčastněných stran.



Obrázek 3: Trend mediánu rybolovného tlaku na 47 posuzovaných populací ve Středozemním a Černém moři. Přerušovaná čára představuje práh udržitelnosti neboli maximální udržitelný výnos. Úmrtnost způsobená rybolovem v oblasti Středozemního a Černého moře je i nadále velmi

[70] Podle posouzení přibližně jedné třetiny celkových komerčních populací ryb, korýšů a měkkýšů v dané oblasti.

vysoká a od roku 2003 se prakticky nezměnila, což naznačuje, že většina populací je lovena nadměrně[71].

K dosažení cíle týkajícího se lepší ochrany a zachování stanovišť mořského dna a snížení vedlejších úlovků z rybolovných činností může být nutné uvážit i další opatření. Předpokládá se například, že vedlejší úlovek představuje hlavní tlak u všech ohrožených druhů žraloků a rejnokovitých v evropských mořích, kde je ohroženo 32–53 % všech druhů[72].

4.2.3. Eutrofizace způsobená lidskou činností

46 % evropských pobřežních vod nesplňuje dobrý ekologický stav[73]. Rozsah postižených oblastí se však v některých zemích zmenšuje. Baltské moře je mořskou oblastí s nejvyšším podílem pobřežních vod, v nichž představují problém živinové podmínky (58 %), zatímco Černé moře je oblastí s nejvyšším podílem pobřežních vod, v nichž jsou problémem podmínky pro fytoplankton (85 %). K eutrofizaci dochází rovněž v jižní části Severního moře, podél severozápadního pobřeží Francie a v blízkosti říčních odtoků ve Středozemním moři.

V Baltském a Černém moři se vyskytují rozsáhlé oblasti s vyčerpaným kyslíkem v důsledku eutrofizace, přírodních podmínek a dopadů změny klimatu. To má významný vliv na bentická stanoviště a potravní sítě. Vstupy živin z bodových zdrojů v EU se výrazně snížily, ačkoli vstupy z rozptýlených zdrojů, tj. ztráty ze zemědělské činnosti, jsou stále příliš vysoké. Existuje rovněž velká prodleva mezi skutečným snížením vstupů živin a snížením účinků eutrofizace.

Ačkoli je eutrofizace relativně dobře prozkoumaným procesem, v mnoha oblastech zůstává problémem harmonizace monitorovacích metod (napříč zeměmi, mezi pobřežními oblastmi a oblastmi otevřeného moře a mezi přístupy podle směrnice o mořském prostředí a rámcové směrnice o vodě).

4.2.4. Trvalá změna hydrografických podmínek

Přibližně 28 % evropského pobřeží je dotčeno trvalými hydrografickými změnami, včetně změn pohybu mořské vody, salinity a teploty moře, a to v důsledku lidských činností, jako je bagrování, rozvoj infrastruktury, těžba písku nebo odsolování. Informace o trendech a stavu prostředí, pokud jde o hydrografické podmínky, získané na základě směrnice o mořském prostředí jsou však příliš omezené a rozptýlené, než aby bylo možné provést odpovídající posouzení ve velkém měřítku. Používaná kritéria a metody nejsou harmonizovány. Přímé a nepřímé změny hydrografických proměnných způsobené lidskými činnostmi, jakož i jejich dopady na stanoviště mořského dna a vodního sloupce nejsou vždy náležitě pochopeny nebo vykazovány podle směrnice o mořském prostředí. Jelikož se velká část lidských činností přímo odpovědných za hydrografické tlaky uskutečňuje v pobřežních vodách, je tato otázka úzce spojena s rámcovou směrnicí o vodě.

---

[71] Údaje Vědeckotechnického a hospodářského výboru pro rybářství (VTHVR), 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

4.2.5. Znečišťující látky

Pro EU je prioritou úsilí o dosažení nulového znečištění, zejména zabráněním uvolňování škodlivých látek u zdroje. Provádění opatření v rámci různých právních nástrojů EU a globálních právních nástrojů pro boj proti chemickému znečištění vedlo k snížení koncentrací a dopadů některých nebezpečných látek v mořském prostředí, například polychlorovaných bifenylů (PCB), některých organochlorových pesticidů a protihnilobných sloučenin cínu, jakož i snížení výskytu ropných skvrn[74]. Tyto látky jsou však velmi perzistentní, a proto se stále vyskytují v mořském prostředí.

Baltské moře má celkově relativně vysokou koncentraci rtuti, bromovaných zpomalovačů hoření a radioaktivního izotopu Cs-137. V severovýchodním Atlantském oceánu v určitých oblastech stále existují obavy ohledně úrovní některých těžkých kovů (jako je rtuť, kadmium a olovo), kongenerů PCB a polycyklických aromatických uhlovodíků. Ve Středozemním moři existuje několik pobřežních míst s kontaminací olovem v biotě a rtutí v sedimentech. Zdá se, že Černé moře má problémy se znečištěním způsobeným organickými znečišťujícími látkami, jako jsou pesticidy, PCB a polycyklické aromatické uhlovodíky a některé těžké kovy. Je důležité zdůraznit, že stávající posouzení se zaměřují na omezený počet znečišťujících látek a mnoho látek nebezpečných z hlediska životního prostředí není pravidelně sledováno a posuzováno.

Pokud jde o znečišťující látky v mořských produktech, koncentrace těžkých kovů, polycyklických aromatických uhlovodíků, PCB a dioxinů by měly být nižší než maximální limity stanovené právními předpisy EU týkajícími se potravin[75]. Některé ryby a produkty rybolovu z oblasti Baltského moře však pravidelně překračují maximální limity pro dioxiny a PCB s dioxinovým efektem, což vedlo k zákazu prodeje lososa v této oblasti. Ve všech vodách EU je k dispozici málo informací o neregulovaných znečišťujících látkách nebo látkách, které se mohou hromadit v rybách a mořských produktech určených k lidské spotřebě. Nedávné údaje nicméně ukazují hromadění reziduí chemických látek z plastů[76] ve většině mořských druhů, včetně rybích výrobků a výrobků z měkkýšů a korýšů.

Existuje prostor pro zlepšení sledování znečištění moří prostřednictvím i) účinnějšího vytěžování údajů a společných monitorovacích sítí (zejména ve Středozemním a Černém moři) a ii) harmonizovaných metodických přístupů v regionálním měřítku.

4.2.6. Odpadky v moři

Odpadkům v moři, které jsou přímo spojeny s výskytem odpadků v suchozemském a říčním prostředí, je věnována značná pozornost a na základě posouzení provedených podle směrnice o mořském prostředí a regionálních úmluv pro mořské prostředí byla na úrovni EU rychle vypracována legislativní opatření k boji proti plastům na jedno použití a odpadkům souvisejícím s rybolovem a provedena revize směrnice o přístavních

[74] Vyvíjí se další úsilí. Členské státy EU a Komise například nedávno navrhly změnu Úmluvy Mezinárodní námořní organizace (IMO) o kontrole škodlivých protihnilobných přípravků na plavidlech tak, aby zahrnovala kontroly biocidu cybutrynu, který je vysoce toxický pro řasy, mořskou trávu a korály.

[75] Nařízení Komise (ES) č. 1881/2006 ze dne 19. prosince 2006, kterým se stanoví maximální limity některých kontaminujících látek v potravinách (Úř. věst. L 364, 20.12.2006, s. 5).

[76] Chemické kontaminující látky, zejména přísady do plastu, mohou představovat ekotoxikologické riziko s účinky na mořské organismy a riziko vnesení do mořských organismů (např. Hermabessiere et al. 2017, http://dx.doi.org/10.1016/j.chemosphere.2017.05.096).

zařízeních pro příjem odpadu z lodí[77]. Přítomnost odpadků byla potvrzena ve všech prostorech mořského prostředí (pobřeží, vodní sloupec a mořské dno). Největší část odpadků v moři připadá na plastové výrobky. Například plasty na jedno použití představují 50 % veškerých odpadků na evropských plážích z hlediska počtu a lovná zařízení obsahující plasty představují dalších 27 %. V evropských mořích je rovněž rozšířené pohlcování plastů mořskými druhy. Například 93 % buňňáků posouzených v severovýchodním Atlantském oceánu požilo nějaké plasty a 85 % želv posouzených ve Středozemním moři požilo odpadky.

Ačkoli neexistuje pravidelné regionální monitorování, všechny vědecké studie naznačují existenci značného množství mikroodpadu v mořské vodě. V rámci nového akčního plánu pro oběhové hospodářství se na úrovni EU plánují zvláštní opatření s cílem omezit záměrně přidávané mikroplasty ve výrobcích, mikroodpad vznikající v důsledku rozkladu makroodpadu a úniky mikroplastů z výrobků (jako jsou pneumatiky a textilie) během jejich používání a z předvýrobních plastových pelet.

Členské státy provádějí regionální akční plány proti znečišťování moří odpadky a velký počet vnitrostátních opatření. Posouzení množství odpadků a pochopení způsobů jejich zavlečení je stále ve fázi vývoje a chybí cílená opatření k odstranění hlavních zdrojů. V Evropě existují značné mezery v údajích o odpadcích na mořském dně, v povrchové vrstvě a ve vodním sloupci, o mikroodpadu a o účincích na mořské druhy (zejména zamotání). Směrnice o mořském prostředí řeší naléhavou potřebu koordinace monitorovacích metod na vnitrostátní, regionální a unijní úrovni.

4.2.7. Hluk pod mořskou hladinou

Úsilí na úrovni EU se zaměřilo na určení prostorového rozložení a zdrojů hluku pod mořskou hladinou, a to jako první krok k odvození možné expozice mořských ekosystémů této zátěži. Ačkoliv jsou dostupné některé mapy hluku pod mořskou hladinou, posouzení stavu jsou velmi omezená[78]. Výzkumné činnosti prokazují, že vystavení hluku pod mořskou hladinou může vyvolat několik druhů nepříznivých účinků na mořská zvířata, a to od změn v chování po jejich úmrtí.

Za hlavní zdroj nepřetržitého hluku pod mořskou hladinou se považuje námořní doprava. Intenzita lodní dopravy je nejvyšší podél hlavních námořních koridorů a v blízkosti přístavů. Středozemní moře má nejrozsáhlejší oblast s velmi vysokou dopravou (27 % mořské oblasti), poté následuje Baltské moře (19 % mořské oblasti). Impulsní hluk pod mořskou hladinou, který obvykle pochází z činností, jako je námořní výzkum, energetické plošiny na moři nebo stavební činnost, je prostorově omezený (patrně se vyskytuje v 8 % mořské oblasti EU), pravděpodobně však existuje v rozsáhlých oblastech Baltského moře, střední části Středozemního moře, v Levantském moři, Severním moři, Keltském moři, Baleárském moři a Jaderském moři. Pro severní a jižní země EU byly zavedeny dva registry zdrojů impulsního hluku. V monitorování a znalostech však stále existují velké mezery.

Jelikož se očekává, že většina lidských činností způsobujících nepřetržitý a impulsní hluk pod mořskou hladinou v budoucnu poroste, je pravděpodobné, že se zátěž plynoucí z hluku pod mořskou hladinou rovněž zvýší. K minimalizaci dopadu by se o omezení nebo

[77] Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/883 ze dne 17. dubna 2019 o přístavních zařízeních pro příjem odpadu z lodí, kterou se mění směrnice 2010/65/EU a zrušuje směrnice 2000/59/ES.

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

kompenzaci emisí hluku pod mořskou hladinou mělo uvažovat již v počáteční fázi plánování zavedení příslušné technologie nebo průmyslové činnosti (např. námořní koridory, větrné elektrárny). Někteří odborníci doporučují vypracování prostorových a časových kalendářů.

V úvahu je třeba vzít i jiné formy energie, jako je světlo nebo teplo. Některé členské státy se tím ve svých strategiích skutečně zabývaly, je však zapotřebí větší úsilí o strategičtější přístup k těmto zátěžím.

5. HLAVNÍ VÝZVY A NÁVRHY NA ZLEPŠENÍ PROVÁDĚNÍ SMĚRNICE O MOŘSKÉM PROSTŘEDÍ[79]

5.1. Soudržnější a ambicióznější určování „dobrého stavu prostředí“

Dobrý stav prostředí představuje celkový cíl směrnice o mořském prostředí. Směrnice členským státům ukládá, aby jej vymezily na úrovni dané oblasti nebo podoblasti, a rozhodnutí z roku 2017 stanoví specifikace pro jednotlivá kritéria. Pouze 8 % prvních definic dobrého stavu prostředí oznámených členskými státy bylo vyhodnoceno jako přiměřené (SWD(2020) 61). Definice jsou spíše kvalitativní a nestanoví jednoznačné cíle, a ve většině proto chybí kvantitativní údaje, které by umožnily jednoznačné měření pokroku. Celkově nebyla dostatečná soudržnost zajištěna ani v rámci téže mořské oblasti nebo podoblasti. Určení dobrého stavu prostředí musí být měřitelnější, regionálně soudržnější a ambicióznější[80].

Revidované rozhodnutí o dobrém stavu prostředí, bude-li plně provedeno, je odvážným a důležitým krokem k určování dobrého stavu prostředí pomocí společného přístupu (např. vypracování seznamů druhů, stupnic pro posuzování a prahových hodnot). Některé členské státy prokázaly zvýšené úsilí a vyšší úroveň ambicí. Projekty financované na podporu provádění směrnice o mořském prostředí a některé diskuse v rámci regionálních úmluv pro mořské prostředí ukazují, že až na několik málo výjimek dosud neexistuje společné regionální chápání toho, co představuje dobrý stav prostředí[81]. Ačkoli Komise dosud nedokončila formální posouzení nově oznámených informací, z první analýzy vyplývá, že v určeních dobrého stavu prostředí, která byla oznámena v roce 2018, existují dosud značné rozdíly; některé regionální úmluvy pro mořské prostředí však dosáhly značného pokroku při definování společných ukazatelů s určitými regionálně dohodnutými prahovými hodnotami. Ačkoli společná strategie provádění usiluje o soudržnost při provádění směrnice, členské státy mohou stanovit dlouhodobé a krátkodobé cíle, které jsou vhodné pro jejich situaci a oblast. Rozhodnutí z roku 2017 vyžaduje, aby členské státy stanovily určité prahové hodnoty na úrovni Unie, a nikoli prostřednictvím regionálních struktur. Práce na nich byla zahájena v průběhu prvního cyklu provádění. Avšak i zde dosavadní pokusy o stanovení prahových hodnot ukázaly,

[79] Jak vyžaduje čl. 20 odst. 3 písm. c) rámcové směrnice o mořském prostředí.

[80] V souladu s tím vyzval Výbor regionů k radikální změně politiky, když zjistil, že členské státy definovaly své cíle celkově málo ambiciózně a nekonzistentně, a proto je odpověď na otázku, jak daleko je ještě k cíli, stěží možná (stanovisko VR přijaté jednomyslně na 112. plenárním zasedání ve dnech 3. a 4. června 2015, s názvem „Lepší ochrana mořského prostředí“).

[81] Vzhledem k rámcové povaze směrnice a vzhledem k tomu, že údaje pro vyhodnocení toho, zda byla dodržena stanovená lhůta pro dosažení stavu prostředí do roku 2020, budou oznámeny až v příští aktualizaci posouzení (v roce 2024), Komise dosud nezahájila žádné řízení o nesplnění povinnosti týkající se dosažení cíle nebo nedostatečné spolupráce při stanovení regionálních nebo subregionálních definic dobrého stavu prostředí.

že pojem není jednoznačný: zatímco dobrý stav prostředí musí být ambiciózní, neboť by měl odrážet společnou definici toho, čeho chceme u našich moří dosáhnout, stanovení lhůty (2020 ve stávající směrnici) brání členským státům v přijetí ambiciózní definice dobrého stavu prostředí.

5.2. Zajištění účinnosti opatření

Členské státy vynaložily značné úsilí o to, aby vypracovaly své první programy opatření podle směrnice o mořském prostředí, a to integrací různých vnitrostátních, unijních a mezinárodních politik a odstraněním stávajících nedostatků prostřednictvím nových nákladově efektivních opatření. Členské státy oznámily celkem 4 653 opatření. Celkem 79 % oznámených opatření tvořila přímá technická nebo regulační opatření (která budou mít pravděpodobně okamžité účinky na zátěže), přičemž zbývající část představovala spíše nepřímá podpůrná opatření. Přijatá opatření se však náležitě nezabývají veškerými tlaky na mořské prostředí, neboť pouze 53 % posouzených programů (podle deskriptoru a podle členského státu) se jeví jako vhodných pro řešení stávajících zátěží (tabulka 12 a obrázek 8 v dokumentu SWD(2020) 61).

Členské státy rovněž zjistily, že je obtížné posoudit, jaký dopad budou mít jednotlivá opatření, která zavedly, na mořské prostředí. Částečně je to způsobeno tím, že je obtížné předvídat načasování a úplné praktické důsledky každého opatření, natož pak kumulativní přínosy celého souboru opatření. Pokud však mezi zátěžemi a opatřeními existuje jasná příčina a účinek, je možné určit konkrétní dopady příslušných politik EU (například směrnice o čištění městských odpadních vod, směrnice o přírodních stanovištích a směrnice o ochraně ptáků, směrnice o průmyslových emisích), které byly rovněž uváděny jako opatření v souvislosti se směrnicí o mořském prostředí.

Podle průběžných zpráv o pokroku při provádění opatření v souvislosti se směrnicí o mořském prostředí, které dosud předložilo sedmnáct členských států[82], bylo dokončeno 16 % nových opatření, přičemž 56 % je podle zpráv na dobré cestě. Prodlevy zřejmě souvisejí především s finančními, technickými nebo vnitrostátními administrativními problémy.

Pro druhý cyklus provádění zůstávají otevřené některé otázky: i) zaměřit se na zajištění odpovídajících reakcí na klíčové zátěže v každé oblasti a podoblasti, jež členským státům brání v dosažení dobrého stavu prostředí, ii) dohodnout se na míře podrobnosti/agregace u opatření, která mají být oznámena, a zaměřit se na jejich očekávané účinky na snížení zátěží a jejich dopadů, iii) lépe hodnotit účinnost a účelnost opatření při plnění cílů v oblasti životního prostředí a dosahování dobrého stavu prostředí[83], zejména prostřednictvím integrovaného modelování nebo propojení s programy sledování, a iv) zlepšit soudržnost mezi unijními, regionálními a vnitrostátními opatřeními a v rámci nich, je-li to možné, ve spolupráci napříč členskými státy, aby se s méně prostředky dosáhlo lepších výsledků.

[82] Zprávy podle článku 18 směrnice o mořském prostředí dosud chybějí pro Bulharsko, Kypr, Řecko, Itálii, Maltu a Portugalsko (ke konci října 2019).

[83] Někteří poslanci Evropského parlamentu vyjádřili politování nad tím, že Evropská komise nemá větší kontrolu nad způsobem, jakým by mělo být sledování prováděno (schůze Výboru pro životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin Evropského parlamentu, bod 5 programu jednání dne 24. dubna 2017). Od roku 2014 jsou prováděna doporučení a je vyvíjeno další úsilí o posílení regionální spolupráce.

Hlavní zátěže uvedené členskými státy ve společné strategii provádění z hlediska oblastí a podoblastí:

- Baltské moře: eutrofizace, poškozování mořského dna, vedlejší úlovky.
- Severní moře: odpadky, rybolov (včetně poškození mořského dna), eutrofizace, kumulativní dopady na vysoce stěhovavé druhy.
  - ↳ Biskajský záliv a pobřeží Iberského poloostrova, Makaronésie a Keltské moře: odpadky, nepůvodní druhy, (na místní úrovni) rybolov.
- Středozemní moře: nadměrný rybolov, nepůvodní druhy, odpadky, kumulativní dopady na vysoce stěhovavé druhy;
  - ↳ další lokálně relevantní zátěže, jako je eutrofizace v Jaderském moři a impulsní hluk v západním Středomoří.
- Černé moře: znečišťující látky, hluk pod mořskou hladinou, poškození mořského dna, nadměrný rybolov.
- Všech oblasti se dotýká změna klimatu.

5.2.1. Relevance opatření územní ochrany

Z celkem přibližně 4 700 opatření oznámených členskými státy podle směrnice o mořském prostředí bylo 246 opatření územní ochrany. Tato opatření od roku 2012 zdvojnásobila prostor označený jako chráněné mořské oblasti v Evropě, čímž se do těchto oblastí zahrnulo více než 10 % evropských vod a dosáhlo se splnění globálních závazků. Navzdory tomu nejsou tato opatření mezi jednotlivými oblastmi a hloubkovými zónami rozdělena rovnoměrně (viz SWD(2020) 61). Směrnice o mořském prostředí vyžaduje koherentní a reprezentativní síť chráněných oblastí k zastavení úbytku biologické rozmanitosti a zvýšení odolnosti mořského prostředí, zejména v souvislosti se změnou klimatu. Účinné mořské chráněné oblasti (tj. účinně chráněné a spravované lokality) mohou skutečně zamezit úbytku a degradaci druhů a stanovišť, vytvářet vedlejší účinky, které zvyšují biomasu komerčně využívaných druhů, pohlcovat organický a anorganický uhlík, což přispívá ke zmírňování změny klimatu, zvyšovat ochranu pobřeží jako důležitý nástroj pro přizpůsobení, zvyšovat odolnost ekosystémů vůči invazním druhům nebo globálnímu oteplování, zachycovat nebo ředit znečišťující látky, jako je přebytek živin, podporovat udržitelné turistické a rekreační činnosti a být cenným zdrojem pro výzkum a technické inovace.

Mnoho evropských chráněných mořských oblastí však stále není řádně spravováno a kvůli nedostatku vhodných nástrojů a datových toků je nelze posoudit z hlediska soudržnosti a účinnosti. V rámci EU[84] představují hlavní výzvy týkající se přeměny sítí chráněných mořských oblastí na účinné nástroje pro zachování zdrojů především: i) vytvoření sítí chráněných oblastí, které jsou ekologicky významné v regionálním nebo

[84] Vymezení a správu chráněných mořských oblastí v EU vyžadují směrnice o ochraně ptáků, směrnice o přírodních stanovištích a směrnice o mořském prostředí a podporují je cíle strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti. K jejich soudržnému řízení přispívají další politiky, jako je směrnice o územním plánování námořních prostor a společná rybářská politika.

subregionálním měřítku, což v některých oblastech zahrnuje rozšíření pokrytí a zvětšení minimální velikosti chráněných oblastí; ii) zvýšení podílu přísně chráněných zón nebo zón se zákazem rybolovu a posílení donucovací a kontrolní činnosti s cílem zabránit existenci „parků, které existují jen na papíře“; iii) provádění účinných plánů řízení pomocí uzpůsobených opatření a odpovídajících zdrojů v každé chráněné oblasti. Významný průlom v tomto směru představuje nová strategie v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030[85] a její návrhy na ochranu a obnovu mořských ekosystémů.

5.3. Zefektivnění provádění

5.3.1. Složitost

Velké ambice a ucelený pohled směrnice o mořském prostředí zjevně vyžadují rozsáhlé znalosti, posuzování a podávání zpráv, přičemž členské státy i útvary Komise jsou odhodlány tyto potřeby naplnit. První cyklus provádění byl pro všechny subjekty zapojené do společné strategie provádění obzvláště náročný, neboť každá fáze byla projednána, definována, vykázána a hodnocena poprvé. Většina členů skupin v rámci společné strategie provádění uvádí, že hlavními výzvami jsou řádné provádění směrnice, nedostatek zdrojů (zejména lidských zdrojů a času), pomalá obnova mořských ekosystémů a nedostatek politické vůle. Opakované prodlevy při podávání zpráv členskými státy a související řízení o nesplnění povinnosti[86] podle směrnice ukazují, jak obtížné je pro členské státy splnit požadavky. Ačkoli se očekává, že se tento proces v příštích cyklech zlepší, jelikož podávání zpráv by mělo být nyní mnohem jednodušší a jasnější, stále existují určité specifické otázky, které by bylo možné řešit, aby se proces provádění zefektivnil.

První cyklus ukázal, že zdroje určené k provádění směrnice o mořském prostředí zřejmě neodpovídají potřebám, aby bylo možné řádné provedení směrnice, ačkoli je velká část provádění podporována jinými politikami. Některé nápady k zvýšení těchto zdrojů se týkají zahrnutí určitých průmyslových odvětví do monitorování dopadů, propojení procesu územního plánování námořních prostor se zajištěním náležité rovnováhy mezi modrou ekonomikou a udržitelností, lepšího využití systémů pro pozorování koordinovaných prostřednictvím výzkumných programů (např. Horizont 2020) a produktů vyvinutých na úrovni EU (např. Copernicus) a výzvy, aby členské státy plně využívaly Evropský námořní a rybářský fond[87] k financování vypracování a provádění vnitrostátních strategií pro mořské prostředí.

Směrnice o mořském prostředí je nepopiratelně složitým rámcem, který bude brzy revidován (počínaje letošním rokem) v rámci legislativního hodnocení. První cyklus provádění vyžadoval, aby všechny zúčastněné strany porozuměly vztahům mezi jednotlivými prvky strategií. To však nebylo vždy jednoznačné. Členské státy například často nerozlišovaly mezi cíli a určením dobrého stavu prostředí. Nespojovaly své cíle s

[85] Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030 – Navrácení přírody do našeho života, COM(2020) 380 final.

[86] Od roku 2012 bylo proti členským státům zahájeno celkem 52 postupů v rámci projektu EU Pilot a řízení o nesplnění povinnosti kvůli prodlevám při podávání zpráv.

[87] Evropský námořní a rybářský fond podporuje provádění společné rybářské politiky a integrované námořní politiky, včetně jejího environmentálního pilíře, směrnice o mořském prostředí. Fond prosazuje udržitelné činnosti v oblasti rybolovu a akvakultury účinně využívající zdroje tím, že podporuje mimo jiné lépe integrovaná opatření pro zachování zdrojů, lepší kontrolu a vynucování, lepší sběr údajů a lepší znalosti v námořní oblasti.

opatřeními k získání měřitelných výsledků, pokud jde o pokrok směrem k dosažení dobrého stavu prostředí. Rovněž programy sledování nebyly vždy spojeny s cíli a vzhledem k tomu, že byly vytvořeny před přijetím opatření, nebylo optimální ani propojení mezi programy a opatřeními. Pokrok při stanovování prahových hodnot pro určování dobrého stavu prostředí byl dosud pomalý a zdá se, že existuje neochota stanovit ambiciózní úrovně, neboť to by členským státům bránilo v dosažení dobrého stavu prostředí ve lhůtě stanovené ve směrnici. Komise se těmito průřezovými otázkami zabývá v dokumentu SWD(2020) 62.

5.3.2. Harmonogramy

Směrnice vyvolává nejistotu, pokud jde o lhůty pro podávání zpráv, neboť stanoví pevné lhůty pro předkládání jednotlivých částí vnitrostátních strategií pro mořské prostředí[88], avšak odlišné lhůty pro konzultace, zveřejnění nebo posouzení pokroku při provádění[89]. To bylo odstraněno dosažením dohody s členskými státy ve společné strategii provádění ohledně používání pevných lhůt. Lhůta pro dosažení dobrého stavu prostředí do roku 2020 podle článku 1 není rovněž konkrétně sladěna s cykly podávání zpráv, jelikož posouzení pokroku při plnění tohoto cíle, založené na údajích z monitorování do roku 2020 a od tohoto roku, bude oznámeno až v roce 2024. Podobně ani datum zveřejnění této zprávy o provádění stanovené ve směrnici neposkytlo reálnou možnost plně potvrdit informace oznámené v roce 2018, které se týkají posouzení mořského prostředí, definic dobrého stavu prostředí a cílů v oblasti životního prostředí nebo pokroku při provádění programů opatření. Je třeba vzít v úvahu rovněž možné časové prodlevy, neboť provádění zvláštních opatření nemůže vždy okamžitě vést k obnově mořského prostředí.

Ačkoli EU již šestiletý cyklus řízení a podávání zpráv v oblasti vodní a námořní politiky synchronizovala, další synchronizace s cyklem podávání zpráv o přírodě – v podstatě odklad o jeden rok – by mohla být přínosná a posouzení by mohla být účinnější.

5.3.3. Podávání zpráv

Vzhledem k široké oblasti působnosti směrnice a četnosti zpráv (tři hlavní zprávy během šestiletého cyklu) je jejich podávání velmi náročné. Příslušné orgány a Komise jsou vystaveny tlaku v souvislosti s následnými závazky, pokud jde o podávání zpráv resp. hodnocení, a to bez dostatečného času nebo zdrojů, aby bylo možné před zahájením další fáze každou fázi a strategické jednání odpovídajícím způsobem zohlednit. Proces také zpomaluje značný počet členských států, které podávají zprávy pozdě (viz pozn. pod čarou č. 8 a SWD(2020) 60), což má dominový efekt na dokončení posouzení ze strany Komise. To znamená, že zpětná vazba pro členské státy je opožděná a často přichází příliš pozdě na to, aby mohla být v následných zprávách zohledněna.

Členské státy výrazně investují do textových zpráv v případě svých vnitrostátních postupů a veřejných konzultací. Zásadní význam pro shromažďování srovnatelných a včasných informací v celé EU však v současnosti má elektronické podávání zpráv. Rámec se opírá o vykazované informace z vnitrostátních posouzení, zatímco nové technologie monitorování mohou poskytnout přesnější obraz skutečného stavu moří a pokroku při dosahování dobrého stavu prostředí. Během prvního cyklu provádění směrnice o mořském prostředí nebyly navíc textové zprávy a elektronické zprávy vždy

[88] Podle čl. 5 odst. 2 a čl. 17 odst. 2 směrnice o mořském prostředí.

[89] Prostřednictvím ustanovení čl. 17 odst. 3, článku 18 a čl. 19 odst. 3 směrnice o mořském prostředí.

rovnocenné. Některé členské státy mohou využívat zprávy regionálních úmluv pro mořské prostředí, jejich formát však není plně v souladu s potřebami elektronického podávání zpráv.

Komise a Evropská agentura pro životní prostředí usilují o zlepšení a digitalizaci nástrojů pro podávání zpráv tak, aby existoval bezproblémový tok údajů z regionálních úmluv pro mořské prostředí, jiných politik EU nebo dříve oznámených informací v rámci zpráv podle směrnice o mořském prostředí. Nesrovnalosti mezi údaji vykázanými v elektronických a textových zprávách, které některé členské státy zřejmě upřednostňují, by měly být odstraněny, neboť brání celkovému procesu. Směrnice o mořském prostředí směřuje k účinnému a transparentnímu zveřejňování informací na internetovém portálu WISE Marine[90], kde jsou zveřejňovány centralizované přehledy a údaje vykázané na vnitrostátní úrovni.

5.4. Větší integrace politik

Jak již bylo zmíněno v oddíle o účinnosti, směrnice o mořském prostředí začleňuje všechny činnosti, které mají vliv na mořské ekosystémy (např. rybolov, lodní doprava, těžba ropy a zemního plynu na moři, obnovitelné zdroje energie), konkrétně je však neupravuje. Není překvapením, že přibližně 75 % opatření na základě směrnice o mořském prostředí vyplývá z jiných legislativních rámců. Proto je pro dosažení cílů směrnice o mořském prostředí zásadní zefektivnění a koordinace s ostatními odvětvovými politikami, a to jak na vnitrostátní úrovni, tak na úrovni EU. Strategie pro modrý růst[91], která se směrnicí o mořském prostředí sice sdílí klíčovou zásadu udržitelnosti, může být v případě, že nebude prováděna udržitelným způsobem, do jisté míry s opatřeními podle směrnice o mořském prostředí k dosažení dobrého stavu prostředí v rozporu, zejména s ohledem na možné rozšiřování námořních činností, jako je výroba energie na moři a akvakultura. Aby bylo zajištěno, že rozšíření tradičních nebo zavádění nových hospodářských činností nebude představovat na mořské prostředí další tlaky, musí EU a její členské státy vybudovat pevnější, vědecky podložené spojnice mezi směrnicí o mořském prostředí a politikami regulujícími námořní činnosti, jako je směrnice o územním plánování námořních prostor, společná rybářská politika, iniciativy v oblasti energetiky[92], námořní dopravní politika nebo jakékoli jiné činnosti (např. akvakultura, odsolování, nakládání s odpady). Tyto aktivity hrají významnou úlohu při proměně naší společnosti a hospodářství v udržitelný systém a bezuhlíkový světadíl, což je cíl stanovený v Zelené dohodě pro Evropu[93]. K ukončení závislosti na fosilních palivech jsou zapotřebí větrné elektrárny na moři. Udržitelná akvakultura zajišťuje potravinové zabezpečení a udržitelnou výživu a zároveň zabraňuje většímu tlaku ze strany využívání půdy. K tomuto cíli přispěje budoucí strategie pro větrnou energii na moři a revidované strategické pokyny pro udržitelnou akvakulturu v EU, které mají být přijaty v roce 2020 a které by měly zahrnovat všechny relevantní environmentální aspekty. K takovémuto rozšiřování nemůže dojít na úkor snižování odolnosti mořských

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

[91] Sdělení Komise: Inovace v oblasti modré ekonomiky: využití potenciálu našich moří a oceánů k růstu a vytváření pracovních míst, COM(2014) 254/2.

[92] Mimo jiné směrnice 2013/30/EU o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři; směrnice 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů; nařízení (EU) 2015/757 o monitorování, vykazování a ověřování emisí oxidu uhličitého z námořní dopravy.

[93] Komise například ve sdělení o Zelené dohodě navrhla rozšířit evropský systém pro obchodování s emisemi na námořní odvětví.

ekosystémů, což by mělo dominový efekt na celkovou odolnost planety vůči dopadům změny klimatu.

Členové skupin v rámci společné strategie provádění směrnice o mořském prostředí poukázali na to, že za účelem dosažení dobrého stavu prostředí je třeba více spolupracovat napříč skupinami a odvětvími, pokud jde o průřezové otázky, jako jsou vztahy mezi činnostmi, zátěžemi a stavem prostředí a změna klimatu.

Rozhodnutí z roku 2017 upřesňuje, jak by mělo být posuzování mořského prostředí spojeno s normami a procesy podle jiných právních předpisů EU. Všechny členské státy propojily většinu svých programů sledování a programů opatření s jinými právními předpisy, většinou v oblasti životního prostředí (konkrétně s rámcovou směrnicí o vodě, směrnicí o přírodních stanovištích a směrnicí o ochraně ptáků). Posouzení a vědecké analýzy Komise však ukazují, že na operační úrovni dosud k integraci politik nedochází (např. integrace údajů, plánování monitorování, určení posouzení), a je třeba vyvinout větší úsilí o využití synergií, sladění procesů a případně úsporu zdrojů. Oddíl 3 této zprávy poukazuje na možná témata, která by mohla být mezi politikami EU lépe propojena nebo koordinována.

Obzvláště důležité je propojení mezi směrnicí o mořském prostředí a politikou v oblasti klimatu. Oceány jsou významnou součástí klimatického systému, který ukládá antropogenní CO_2 a mnohem větší množství tepla než atmosféra; fungují jako hlavní propady uhlíku a řídí pohyb tepla kolem Země. Oceány tedy mohou mít výrazný vliv na globální klima a naopak. Podle nedávno zveřejněné zprávy Mezivládního panelu pro změnu klimatu (IPCC) týkající se oceánů a kryosféry v měnícím se klimatu[94]: i) se od roku 1993 míra oteplování oceánů více než zdvojnásobila a již se dotýká celého vodního sloupce; ii) oceány od 80. let minulého století pohltily 20–30 % celkových antropogenních emisí CO_2, což vedlo k další acidifikaci oceánů; iii) oceány ztrácejí kyslík a rozšířily se oblasti s vyčerpaným kyslíkem a iv) od roku 1982 se četnost vln veder v mořské oblasti zdvojnásobila a tyto vlny jsou delší a intenzivnější. Tyto oceánografické změny mohou mít dramatické důsledky pro mořskou biologickou rozmanitost a odolnost ekosystémů. Všechny mořské ekosystémy posuzované ve zprávě IPCC vykazují zvýšené riziko toho, že budou ovlivněny trendy v oblasti klimatu.

Souvislost mezi směrnicí o mořském prostředí a změnou klimatu, a to jak na úrovni monitorování, tak na úrovni rozvoje politiky, není navzdory jejímu významu zřejmá. Členské státy vyzdvihly dopady způsobené změnou klimatu a acidifikací oceánů jako důležité přeshraniční otázky, které jsou přímo či nepřímo řešeny prostřednictvím programů sledování podle směrnice o mořském prostředí. Klíčová témata, jako je sledování acidifikace oceánů v evropských mořích a dopady vln veder v mořských oblastech na mořskou biologickou rozmanitost, však nejsou dosud náležitě zavedená.

5.5. Posílení regionální spolupráce

Regionální spolupráce se od přijetí směrnice o mořském prostředí zlepšila, k dosažení plné regionální soudržnosti strategií pro mořské prostředí je však zapotřebí větší spolupráce (viz SWD(2020) 60). Pokud jde o tři hlavní fáze provádění směrnice: a) Komise členským státům doporučila, aby při posuzování stavu svých mořských vod používaly více normy vyplývající z právních předpisů EU nebo společné regionální ukazatele; b) regionální soudržnost programů sledování v EU byla považována za střední

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

až vysokou, s výjimkou Středozemního moře, kde byla nižší, a c) celková soudržnost programů opatření byla ve všech oblastech střední a v Černém moři vysoká. Úsilí o snížení hlavních tlaků, které mají dopad na každou oblast nebo podoblast, by proto mělo být lépe koordinováno.

Z předběžné analýzy informací vykázaných v roce 2018 vyplývá, že i ve druhém cyklu existují mezi sousedními členskými státy velké rozdíly, pokud jde o prvky použité pro posouzení stavu mořských ekosystémů. Členské státy by mohly ve větší míře využívat výsledky regionálních úmluv pro mořské prostředí, pokud jsou slučitelné s požadavky směrnice o mořském prostředí. Důležité je, že tyto úmluvy začleňují opatření sousedních (třetích) zemí a pomáhají budovat kapacity. Pokud však nejsou regionální úmluvy pro mořské prostředí schopny pokrýt potřeby směrnice o mořském prostředí, měly by členské státy vypracovat vlastní strategie pro přeshraniční a regionální koordinaci v souladu se směrnicí. Konečným cílem je to, aby EU pokročila směrem k účinnější, harmonizovanější a nákladově efektivnější ochraně mořského prostředí. Regionální prahové hodnoty by měly být stanoveny v souladu s rozhodnutím Komise z roku 2017.

5.6. Zajištění dostupnosti údajů a jejich srovnatelnosti

V prvotním posouzení na základě směrnice o mořském prostředí v roce 2012 byl stav 80 % druhů a přírodních stanovišť a 40 % komerčních populací ryb označen jako „neznámý“[95]. Nedostatek údajů je v některých případech zapříčiněn skutečnou mezerou ve znalostech (např. v roce 2012 mohl pouze jeden členský stát vykázat údaje a stanovit základní úroveň hluku pod mořskou hladinou), v jiných případech by se však mohlo zlepšit opětovné využití existujících informací (např. k měření eutrofizace použilo méně než 40 % členských států prahové hodnoty koncentrace chlorofylu-a definované v mezikalibračním porovnání podle rámcové směrnice o vodě)[96]. V posledních letech byly hlavní podporou vstupy z výzkumných projektů výslovně pro účely směrnice o mořském prostředí a pro potřeby politiky (např. INDICIT[97] při vypracovávání společných databází a monitorovacích protokolů pro požívání odpadků želvami a MISTIC SEAS II[98] při slaďování posuzování mořské biologické rozmanitosti v Makaronésii). Někteří odborníci[99] vyzývají k používání inovativních a nákladově efektivních systémů monitorování, které by umožnily široké prostorové a časové pokrytí regionálních moří.

Druhou výzvou je získání informací, které jsou srovnatelné napříč členskými státy. K usnadnění tohoto úkolu se expertní skupiny a sítě fungující v rámci společné strategie provádění snaží stanovit spolehlivé metodiky, jako je například jednotný seznam prvků (např. znečišťujících látek, živin, druhů) nebo prahové hodnoty pro určení a posuzování dobrého stavu prostředí. Tyto metodické aspekty mají zásadní význam pro zajištění toho, aby byly výsledky posouzení napříč členskými státy srovnatelné. Vývoj nástrojů pro elektronické podávání zpráv zlepšil srovnatelnost na přeshraničním základě, dosud však existuje prostor pro zlepšení jejich koncepce a variability vykazovaných informací (např. ne všechny členské státy vykládají jedno individuální opatření podle směrnice o

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

mořském prostředí stejně; počet oznámených opatření se pohybuje od 17 v Lotyšsku do 417 ve Španělsku). Informace podle směrnice o mořském prostředí jsou na úrovni EU dosud neúplné, a to natolik, že přezkum stavu mořského prostředí uvedený v dokumentu SWD(2020) 61 nemohl být založen pouze na zprávách podle směrnice o mořském prostředí. Pokud bude rozhodnutí z roku 2017 plně provedeno, mělo by se tímto zabývat. Aby byly ve všech členských státech k dispozici společné a srovnatelné údaje a přístupy, bude proto pro Komisi i nadále prvořadým cílem jeho provádění v rámci společné strategie.

6. HLAVNÍ ZÁVĚRY

Tato zpráva hodnotí hlavní úspěchy a důležité výzvy v rámci prvního cyklu provádění směrnice o mořském prostředí. Všechny uvedené závěry budou předmětem rozsáhlého konzultačního procesu v rámci nadcházejícího hodnocení této směrnice.

Se směrnicí o mořském prostředí zavedla EU ucelenou a komplexní námořní politiku, která zavádí v praxi ekosystémový přístup k řízení lidských činností v evropských mořích. Důležité je, že přispívá rovněž k plnění hlavních mezinárodních závazků. Směrnice o mořském prostředí poskytla strukturu pro vypracování nezbytných strategií pro mořské prostředí k dosažení dobrého stavu prostředí v mořských vodách EU. Sleduje se stav různých složek ekosystému a přítomnost (a pokud možno účinky) významných zátěží a k dosažení hlavního cíle a environmentálních cílů se zavádějí vhodná opatření. V členských státech byla zahájena meziresortní spolupráce a sdílení údajů napříč odvětvími a s pomocí regionálních úmluv pro mořské prostředí došlo v posledních letech k rozšíření regionální koordinace.

Ačkoli by se neměl podceňovat impulz, který směrnice poskytla, strategie členských států pro mořské prostředí je třeba doladit, pokud jde o výsledky opatření v oblasti řízení, aby bylo možné využít co nejlepší možné přínosy. Zároveň je třeba uznat, že v některých případech časový rámec stanovený v právních předpisech, který je k dispozici, pro dosažení dobrého stavu prostředí nestačí.

Mimoto je sporné, zda jsou přijatá opatření a dostupné znalosti dostačující. Je rovněž pravdou, že směrnice o mořském prostředí nemá regulovat konkrétní činnosti a potřeby, které musí být v některých případech doplněny konkrétnějšími právními předpisy, pokud má stávající vnitrostátní, regionální nebo unijní právní rámec mezery. Pokrok při dosahování dobrého stavu prostředí nebyl tudíž dostatečně rychlý na to, aby do roku 2020 pokryl ve všech vodách EU všechny deskriptory podle směrnice o mořském prostředí. To může souviset s řadou faktorů, jako je složitost analýzy a správy mořského prostředí a podávání příslušných zpráv, nedostatečná politická vůle náležitě financovat a prosazovat potřebná opatření nebo nedostatečné zapojení dalších hospodářských odvětví a soukromého sektoru (kromě veřejných orgánů pro ochranu životního prostředí). Na tomto základě, a aniž je dotčena případná revize směrnice v souladu s postupy zlepšování právní úpravy[100] k posílení provádění a výsledků směrnice o mořském prostředí, umožnily dosavadní zkušenosti získané v rámci společné strategie provádění předběžně určit kritické oblasti pro případné zlepšení:

(1) Zvýšit úroveň ambicí a ochotu. Členské státy a Komise by měly učinit vše, co je nezbytné k posílení různých kroků v rámci provádění směrnice o mořském

[100] Posílení úlohy zásady subsidiarity a proporcionality při tvorbě politik EU, COM(2018) 703 final.

prostředí, aby bylo dosaženo dobrého stavu prostředí a udržitelného využívání jejich moří. Na úrovni EU by měla být zajištěna také soudržnost politik, například při stanovení operativních cílů klíčových společných politik EU (jako je společná rybářská politika a společná zemědělská politika) a při revizi/aktualizaci některých hlavních nástrojů EU. Pomalé provádění rozhodnutí z roku 2017 navíc zpochybňuje konzistentnost stanovení dobrého stavu prostředí. Další výzvy vyplývají z převažujících přírodních podmínek, změny klimatu a časové prodlevy mezi provedením některých opatření a obnovou mořského prostředí.

(2) Zajistit dostatečné lidské a materiální zdroje na ochranu mořského prostředí a uplatňovat ucelený ekosystémový přístup podle směrnice o mořském prostředí. Nejpřínosnějším opatřením pro zlepšení stavu životního prostředí by mohlo být zavedení účinných opatření zaměřených alespoň na nejvýznamnější zátěže v jednotlivých mořských oblastech nebo podoblastech. Neznamená to, že některé dopady na mořské ekosystémy nejsou brány v úvahu, je však třeba zajistit, aby zavedená opatření byla dostatečně účinná, aby zabránila hlavním příčinám zhoršování stavu a aby tam, kde je to možné, došlo k obnovení poškozených mořských ekosystémů. Účinná opatření vyžadují začlenění odvětví, jako je rybolov, energetika, doprava, zemědělství a oblast klimatu. Určitá nedostatečná kvantifikace oznámených opatření a nejistota ohledně toho, nakolik umožní dosáhnout dobrého stavu prostředí, znamená, že není jasné, zda jsou opatření přijatá v rámci stávajících politik EU jako celek dostatečná pro dosažení požadovaného snížení zátěží a dopadů na mořské prostředí.

(3) Zefektivnit a zjednodušit provádění směrnice o mořském prostředí. Je možné usilovat o zjednodušení lhůt a postupů podávání zpráv, což však vyžaduje větší dostupnost a harmonizaci údajů. Zefektivnění by vyžadovalo větší regionální koordinaci, sladění koncepcí a přístupů (což je usnadněno např. společnou strategií provádění) a koordinaci napříč politikami na vnitrostátní, regionální a unijní úrovni. Vzhledem ke zkušenostem s prvním cyklem provádění a v rámci parametrů stanovených směrnicí by snížení úsilí v oblasti podávání zpráv mohlo uvolnit zdroje, aby se členské státy a Komise mohly zaměřit na podstatu posouzení a provádění opatření.

Jelikož nyní plně probíhá druhý cyklus provádění směrnice o mořském prostředí, Komise bude v souladu s pokyny pro zlepšování právní úpravy tyto závěry považovat za součást svých příprav na revizi směrnice. To přímo přispěje k provádění Zelené dohody pro Evropu a konkrétněji k její strategii v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030 a k dosažení nulového znečištění.