KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 25.6.2020 r.
COM(2020) 259 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

z wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej (dyrektywy 2008/56/WE)

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

Sprawozdanie z wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej

1. WPROWADZENIE

Globalnie oceany stanowią 71 % powierzchni Ziemi i dzięki swojej objętości – 99 % tej przestrzeni, która na naszej planecie nadaje się do zamieszkania. Zapewniają one siedliska dla bogatej (chociaż często nieznanej) różnorodności biologicznej mórz[1] i żyją w nich największe znane stworzenia. Oceany wspierają również niezbędne „usługi" dla ludzi, takie jak dostarczanie żywności, regulacja klimatu i rekreacja. Ponad połowa tlenu, którym oddychamy, pochodzi od organizmów morskich, wody morskie pochłaniają jedną czwartą rocznych emisji CO_2 do atmosfery spowodowanych działalnością człowieka, a ocean stanowi największy na Ziemi rezerwuar węgla pozostającego w obiegu w przyrodzie (50 razy większy niż atmosfera). W związku z tym ochrona środowiska morskiego ma zasadnicze znaczenie nie tylko dla zachowania różnorodności biologicznej, ale także dla dobrostanu ludzi i planety. Jest również niezwykle ważna dla gospodarki. Na przykład niebieska gospodarka UE, oparta na sektorach bezpośrednio lub pośrednio zależnych od stanu mórz, oceanów i wybrzeży, osiągnęła w 2017 r.[2] obrót wynoszący 658 mld EUR.

Środowisko morskie i jego ekosystemy stale podlegają jednak licznym presjom i oddziaływaniom ze strony działalności człowieka takim jak połowy, naruszanie dna morskiego, zanieczyszczenie lub globalne ocieplenie. W odpowiedzi UE opracowała dyrektywę ramową w sprawie strategii morskiej[3] będącą kompleksową polityką, która ma na celu ochronę środowiska morskiego mórz otaczających Europę, a jednocześnie umożliwia zrównoważone użytkowanie zasobów i usług morskich.

UE wprowadza Europejski Zielony Ład[4], ambitną strategię, która ma chronić i przywracać różnorodność biologiczną oraz sprawić, by Europa stała się pierwszym na świecie kontynentem neutralnym dla klimatu. Zmiana klimatu, różnorodność biologiczna, zdrowie i bezpieczeństwo żywnościowe są ze sobą powiązane. Dlatego ochrona środowiska naturalnego Europy, w tym naszych oceanów i mórz, stanowi jedną z najważniejszych części Zielonego Ładu. W związku z tym sukces dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej ma zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia przez UE

[1] Na przykład w ramach projektu Census of Marine Life (http://www.coml.org/) stwierdzono, że w jednym litrze wody oceanicznej może występować 38 000 rodzajów bakterii.

[2] The EU Blue Economy Report 2019 (Sprawozdanie na temat niebieskiej gospodarki UE z 2019 r.) (https://dx.doi.org/10.2771/21854).

[3] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej) (Dz.U. L 164 z 25.6.2008, s. 19).

[4] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejski Zielony Ład (COM(2019) 640 final).

nadrzędnych celów takich jak powstrzymanie utraty różnorodności biologicznej mórz i realizacja strategii „zero zanieczyszczeń".

Za pośrednictwem niniejszego dokumentu Komisja realizuje wymóg prawny[5] dotyczący publikacji sprawozdania z wdrażania dyrektywy, opierając się na poprzednich sprawozdaniach[6], które opublikowała w trakcie pierwszego cyklu wdrażania.

Dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej obowiązuje od 2008 r. W dyrektywie tej zobowiązano państwa członkowskie do opracowania krajowych strategii morskich w celu osiągnięcia lub utrzymania – jeżeli występuje – „dobrego stanu środowiska" do 2020 r. Wdrażanie dyrektywy odbywa się w sześcioletnim cyklu obejmującym trzy główne etapy.

1) W 2012 r. i w 2018 r. państwa członkowskie miały obowiązek przedłożyć sprawozdania w sprawie stanu wód morskich i ustalić cele na potrzeby osiągnięcia dobrego stanu środowiska na podstawie 11 „wskaźników" (celów) określonych w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej, które obejmują stan ekosystemów oraz presje i oddziaływania ze strony człowieka mające wpływ na te ekosystemy[7].

2) W 2014 r. państwa członkowskie miały obowiązek wprowadzić programy monitorowania, aby gromadzić dane w celu oceny postępów w osiąganiu dobrego stanu środowiska i realizacji celów.

3) W 2016 r. państwa członkowskie miały wprowadzić programy środków, które stanowiłyby dla nich pomoc w osiągnięciu celów, oraz w 2018 r. musiały przedstawić sprawozdanie z postępów we wdrażaniu tych programów.

[5] Art. 20 ust. 1 i art. 20 ust. 3 dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej.

[6] Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego z 2014 r. z pierwszej fazy wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej – Ocena i wytyczne Komisji Europejskiej COM(2014) 97 wraz z towarzyszącym dokumentem roboczym służb Komisji SWD(2014) 49.

Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z 2017 r. w sprawie oceny programów monitorowania realizowanych przez państwa członkowskie w ramach dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej COM(2017) 3 wraz z towarzyszącym dokumentem roboczym służb Komisji SWD(2017) 1.

Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z 2018 r. w sprawie oceny programów środków realizowanych przez państwa członkowskie w ramach dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej COM(2018) 562 wraz z towarzyszącymi dokumentami roboczymi służb Komisji SWD(2018) 393 i SWD(2019) 510.

Ponadto na stronie https://ec.europa.eu/environment/marine/eu-coast-and-marine-policy/implementation/reports_en.htm publikuje się sprawozdania techniczne dotyczące poszczególnych państw członkowskich i regionów.

[7] Zachowano wskaźniki dotyczące różnorodności biologicznej (D1), struktury łańcuchów pokarmowych (D4) i integralności dna morskiego (D6), natomiast stwierdzono, że oddziaływanie gatunków obcych (D2), połowy (D3), nadmiar substancji biogennych (D5), zmiany właściwości hydrograficznych (D7), substancje zanieczyszczające w środowisku (D8) oraz w rybach i owocach morza (D9), odpady morskie (D10) i hałas podwodny (D11) nie powodują szkodliwych zmian w ekosystemach morskich.

„dobry stan środowiska” *oznacza taki stan środowiska wód morskich tworzących zróżnicowane i dynamiczne pod względem ekologicznym oceany i morza, które są czyste, zdrowe i urodzajne w odniesieniu do panujących w nich warunków, zaś wykorzystanie środowiska morskiego zachodzi na poziomie, który jest zrównoważony i gwarantuje zachowanie możliwości użytkowania i prowadzenia działań przez obecne i przyszłe pokolenia (...).* Dobry stan środowiska jest określany na poziomie regionu lub podregionu morskiego (...) na podstawie [11] wskaźników jakości opisanych w załączniku I” (fragment art. 3 pkt 5 dyrektywy ramowej w sprawie

Komisja oceniła każdy etap krajowych strategii w ramach regularnych sprawozdań i odpowiednich załączników (zob. przypis 6), w których wskazywano braki we wdrażaniu i przekazywano wskazówki dla poszczególnych państw członkowskich. Drugi cykl wdrażania rozpoczął się formalnie w październiku 2018 r., ale przedkładanie sprawozdań następuje ze znacznymi opóźnieniami[8].

W niniejszym sprawozdaniu przeanalizowano wdrażanie dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej w trakcie pierwszego cyklu wdrażania[9] i dołączono do niego trzy dokumenty robocze służb Komisji[10]. Bardziej dogłębny przegląd tej dyrektywy, zgodnie z wymogami w zakresie lepszego stanowienia prawa, zostanie przeprowadzony jak najszybciej i nie później niż w 2023 r.[11] Niniejsze sprawozdanie opiera się na informacjach przygotowanych zgodnie z dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej przez państwa członkowskie, Komisję, obserwatorów zewnętrznych i ekspertów. Skupiono się w nim na najważniejszych przesłaniach politycznych oraz wnioskach wyciągniętych z pierwszego cyklu wdrażania dyrektywy.

2. GŁÓWNE OSIĄGNIĘCIA W RAMACH WDRAŻANIA DYREKTYWY RAMOWEJ W SPRAWIE STRATEGII MORSKIEJ

2.1. Podejście holistyczne

Podejście ekosystemowe[12] ma na celu zapewnienie, by łączne presje wywierane przez działalność człowieka nie przekraczały poziomów, które zagrażają zdolności ekosystemów do zachowania zdrowia, czystości i produktywności. Na podstawie

[8] Do dnia 15 października 2019 r., rok po terminie, jedynie 10 państw przedłożyło sprawozdania w formie elektronicznej (Belgia, Dania, Niemcy, Estonia, Hiszpania, Łotwa, Niderlandy, Polska, Finlandia i Szwecja) oraz jedynie cztery państwa (Grecja, Francja, Włochy i Rumunia) – w formacie tekstowym. Dziewięć państw członkowskich nie przedłożyło sprawozdań.

[9] Zgodnie z art. 20 ust. 1 i art. 20 ust. 3. „Sprawozdanie oceniające” w akcie prawnym, które pochodzi z okresu przed wprowadzeniem lepszego stanowienia prawa, należy interpretować jako „sprawozdanie z wdrażania”.

[10] W dokumencie SWD(2020) 60 przedstawiono główne etapy wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej i wnioski z wdrażania tej dyrektywy; w dokumencie SWD(2020) 61 podsumowano wiedzę na temat stanu wód morskich UE w podziale na 11 „wskaźników” wskazanych w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej; a w dokumencie SWD(2020) 62 wyjaśniono najważniejsze pojęcia i udzielono wskazówek dotyczących zintegrowanej oceny i określania dobrego stanu środowiska.

[11] Zgodnie z wymogiem zawartym w art. 23.

[12] Określone w ramce na podstawie wniosków z piątej konferencji stron Konwencji o różnorodności biologicznej (http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7148) i szerokiego konsensusu naukowego (https://www.compassscicomm.org/ebm-consensus-statement-download).

dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej podejście ekosystemowe stało się prawnie wiążącą i funkcjonującą zasadą zarządzania całym środowiskiem morskim UE[13].

„Podejście ekosystemowe" stanowi strategię zintegrowanego zarządzania gruntami, wodą i żywymi zasobami, która kładzie nacisk na ochronę i zrównoważone użytkowanie w wyważony sposób. Celem zarządzania opartego na ekosystemie jest zachowanie zdrowia, produktywności i odporności ekosystemu, aby mógł on zapewniać zasoby i usługi, których ludzie pożądają i potrzebują. Zarządzanie oparte na ekosystemie różni się od obecnych podejść, które zakładają zwykle skupienie się na jednym gatunku, sektorze, działaniu lub problemie; w ramach takiego zarządzania

Dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej stanowi jedne z najambitniejszych międzynarodowych ram prawnych ochrony morza. Pozwala koordynować starania 23 państw przybrzeżnych[14] i 5 państw śródlądowych – we współpracy z państwami spoza UE – na rzecz stosowania zarządzania opartego na ekosystemie i osiągnięcia dobrego stanu środowiska na powierzchni mórz obejmującej 5 720 000 km^2 w czterech regionach morskich, czyli na obszarze o jedną czwartą większym niż terytorium lądowe UE. Dyrektywa dotyczy obszaru od wybrzeża do otwartego morza, co tym samym wiąże się z ochroną całej różnorodności biologicznej mórz, od jednokomórkowych alg do ogromnych waleni, z analizą wszystkich aspektów środowiskowych – od funkcji ekosystemu do właściwości chemicznych – oraz z oceną skutków całej działalności człowieka, od turystyki do połowów przemysłowych włokami dennymi.

Wdrożenie takiego holistycznego podejścia i ocena zrównoważoności wiążą się z koniecznością poznania i wzięcia pod uwagę właściwości ekosystemu i presji ze strony człowieka (w tym presji wywieranych przez źródła lądowe lub atmosferyczne) w ramach decyzji w zakresie zarządzania. W związku z tym zgodnie z dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej należy opracować zintegrowane planowanie (strategie morskie) na podstawie 11 wskaźników oraz szereg kryteriów i parametrów[15], które musi ocenić każde państwo członkowskie.

2.2. Badanie nieznanego

W chwili przyjęcia dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej było jasne, że UE potrzebuje: a) holistycznego, opartego na ekosystemie zarządzania środowiskiem morskim oraz b) przejścia od ochrony jedynie ograniczonej liczby siedlisk i gatunków o znaczeniu priorytetowym do ochrony całego ekosystemu morskiego. W przypadku niektórych zagadnień i regionów dane i wiedza pochodzące ze środowiska morskiego

[13] Po przyjęciu dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej Rada do Spraw Ogólnych stwierdziła, że z punktu widzenia wzmocnienia zrównoważonego rozwoju gospodarczego, monitoringu środowiska, bezpieczeństwa, ochrony i egzekwowania prawa na oceanach, morzach i w regionach przybrzeżnych Europy największe znaczenie mają przekrojowe narzędzia prowadzenia polityki. Uznała ona dyrektywę ramową w sprawie strategii morskiej wraz z podejściem ekosystemowym do zarządzania działalnością człowieka za podstawę bardziej skutecznego i trwałego rozwoju całej działalności morskiej (2973. posiedzenie Rady do Spraw Ogólnych, Bruksela, 16 listopada 2009 r.).

[14] Biorąc pod uwagę, że niniejsze sprawozdanie obejmuje lata 2008–2019, w odniesieniu do tego okresu Zjednoczone Królestwo wliczono do państw członkowskich UE.

[15] Określone w decyzji Komisji (UE) 2017/848 z dnia 17 maja 2017 r. ustanawiającej kryteria i standardy metodologiczne dotyczące dobrego stanu środowiska wód morskich oraz specyfikacje i ujednolicone metody monitorowania i oceny, oraz uchylającej decyzję 2010/477/UE (Dz.U. L 125 z 18.5.2017, s. 43).

były jednak (i nadal są) ograniczone[16]. Dzięki dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej stworzono zatem zharmonizowane ramy prawne, aby zapewnić stałą poprawę w zakresie gromadzenia danych. W szczególności dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej przyczyniła się do opracowania kompleksowych programów monitorowania obszarów morskich w ramach krajowych strategii morskich. W ramach tych programów monitorowania należy dokonywać pomiaru stanu środowiska morskiego, stopnia osiągnięcia celów środowiskowych i skuteczności środków (SWD(2020) 60).

Dzięki dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej zapoczątkowano inicjatywy w zakresie badań stosowanych, które zapewniły informacje ekspertom, podmiotom zarządzającym i osobom odpowiedzialnym za wyznaczanie kierunków polityki[17]. Niektóre przykłady dotyczą oceny odpadów morskich i hałasu podwodnego, to znaczy dwóch zagadnień, które nie były wystarczająco znane przed wejściem w życie dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej. Na podstawie monitorowania i wiedzy na temat odpadów morskich zdobytej dzięki dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej UE przyjęła nowe przepisy, aby ograniczyć liczbę produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych i zagubionych narzędzi połowowych, które stanowią około 70 % wszystkich odpadów znajdujących się na plażach. Dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej stanowiła zachętę do opracowania badań dotyczących monitorowania hałasu podwodnego i ustanowienia szeregu rejestrów impulsowego hałasu podwodnego. Ponadto analiza integralności dna morskiego i analiza całości sieci pokarmowych stanowią nowe podejścia, które są w dużej mierze związane z wymogami dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej.

Dzięki ocenom, sieciom monitorowania i programom środków w ramach dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej działania dotyczą nie tylko nowych dziedzin badawczych, ale również zwiększenia spójności zarządzania i polityki. W kontekście dyrektywy istotne znaczenie ma wiele obowiązujących; w UE obejmują one w szczególności ramową dyrektywę wodną[18], dyrektywy ptasią i siedliskową[19] oraz wspólną politykę rybołówstwa[20]. Identyfikacja luk w wiedzy stanowiła kluczowe osiągnięcie podczas wdrażania każdego etapu dyrektywy ramowej w sprawie strategii

[16] Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny orzekł, że rozwój, integracja i koordynacja europejskich badań morskich stanowią kwestię priorytetową. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europejska strategia na rzecz badań morskich – Wykorzystanie spójnych ram Europejskiej Przestrzeni Badawczej jako wsparcia dla zrównoważonego wykorzystania mórz i oceanów COM(2008) 534 final (Dz.U. C 306 z 16.12.2009, s. 46).

[17] Zob. na przykład „LIFE and the marine environment" (https://doi.org/10.2779/942085), projekty finansowane w ramach programów ramowych UE w zakresie badań naukowych i innowacji takie jak https://cordis.europa.eu/article/id/400695-better-marine-stewardship-through-research-and-innovation, projekty DEVOTES i STAGE (http://www.devotes-project.eu/, http://www.stagesproject.eu/) lub wykaz projektów w dokumencie SWD(2020) 60.

[18] Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U. L 327 z 22.12.2000, s. 1).

[19] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. L 20 z 26.1.2010, s. 7) i dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. L 206 z 22.7.1992, s. 7).

[20] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniające rozporządzenia Rady (WE) nr 1954/2003 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylające rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/2002 i (WE) nr 639/2004 oraz decyzję Rady 2004/585/WE (Dz.U. L 354 z 28.12.2013, s. 22).

morskiej. Działanie to pomogło państwom członkowskim, instytucjom Unii Europejskiej i zainteresowanym stronom wskazać najważniejsze potrzeby w zakresie zarządzania i badań. Dzięki dyrektywie wiedza na temat stanu wód morskich Unii znacznie wzrosła (SWD(2020) 61), chociaż integracja i harmonizacja tej wiedzy na szczeblu UE nadal stanowi wyzwanie.

2.3. Wspólne działania

Dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej zobowiązuje państwa członkowskie do wnoszenia bezprecedensowego i skoordynowanego wkładu. W celu ułatwienia tej pracy państwa członkowskie i Komisja (również w ramach regionalnych konwencji morskich i z innymi zainteresowanymi stronami) ustanowiły nieformalny program koordynacji – wspólną strategię wdrażania. W realizacji strategii bierze udział co najmniej 280 ekspertów z państw członkowskich, maksymalnie 70 uczestników z instytucji Unii Europejskiej i ponad 100 zarejestrowanych obserwatorów lub zainteresowanych stron. Wspólną strategią wdrażania kierują organy ds. gospodarki morskiej UE, a organizuje ją grupa ds. koordynacji strategii morskiej[21]. Trzy grupy robocze skupiają się na następujących nadrzędnych kwestiach: dobry stan środowiska; programy środków i analiza społeczno-ekonomiczna; oraz wymiana danych, informacji i wiedzy. Cztery podgrupy techniczne zajmują się następującymi nowymi obszarami, które budzą szczególne obawy: hałas podwodny, odpady morskie, integralność dna morskiego i dane o morzu. Wszystkie te grupy opracowują i ostatecznie uzgadniają (zwykle w drodze konsensusu) wspólne podejścia do wdrażania dyrektywy. Jak dotąd przyjęto 15 dokumentów zawierających wytyczne[22]. Liczba posiedzeń (średnio 18 posiedzeń w sprawie wspólnej strategii wdrażania rocznie), postępująca specjalizacja i potrzeba koordynacji w celu uniknięcia silosów tematycznych stanowią duże wyzwania dla procesu wdrażania.

Wspólna strategia wdrażania przynosi znaczne korzyści w zakresie wdrażania dyrektywy, dzięki czemu proces ten jest skuteczniejszy; z kolei struktury dotyczące strategii uznaje się za cenne platformy wymiany informacji oraz budowania zaufania do procesu decyzyjnego[23]. Większość członków realizujących wspólną strategię wdrażania jest zgodna, że struktura i program prac strategii są adekwatne do celu, natomiast istnieją pewne możliwości racjonalizacji/uproszczenia istniejących procedur, aby więcej czasu można było przeznaczyć na omówienie ocen Komisji oraz aby zapewnić możliwość lepszego powiązania dyrektywy z innymi dyrektywami, w szczególności w odniesieniu do sprawozdawczości[24].

2.4. Zaangażowanie społeczne i podstawowa wiedza o morzach i oceanach[25]

Dostęp do informacji o środowisku, udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska i dostęp do wymiaru sprawiedliwości stanowią ogólne zasady

[21] Grupa ekspertów Komisji ds. strategicznej koordynacji dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej (2008/56/WE) (E02550).

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

[23] Wnioski grupy ds. koordynacji strategii morskiej opracowane przez Cavallo i in., 2017 (http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2017.09.035).

[24] Wyniki kwestionariusza przesłanego wszystkim członkom różnych grup w ramach wspólnej strategii wdrażania w kwietniu 2019 r. w celu dokonania krytycznej oceny funkcji i programu prac strategii.

[25] Podstawowa wiedza o morzach i oceanach oznacza zrozumienie oceanu i jego znaczenia dla ludzkości.

promowane na szczeblu międzynarodowym w ramach zobowiązań środowiskowych[26]. Dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej zawiera wyraźnie określone wymogi[27] dotyczące wdrażania tych zobowiązań. W dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej określono przejrzysty mechanizm opracowania i wdrażania krajowych strategii morskich oraz monitorowania tego procesu na szczeblu europejskim (wdrażanie można monitorować na przykład za pośrednictwem otwartych platform wymiany informacji[28]). Państwa członkowskie wyraźnie zobowiązano do wspierania aktywnego udziału wszystkich zainteresowanych stron. Ponadto na każdym etapie wdrażania odbywa się proces konsultacji publicznych organizowany przez każde z 23 nadbrzeżnych państw członkowskich (SWD(2020) 60). Wiele programów środków w ramach dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej obejmuje również kampanie na rzecz podnoszenia świadomości.

Dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej przyczyniła się do zwrócenia uwagi na stan ekosystemów morskich, na przykład na postrzeganie całkowitego wpływu zanieczyszczeń ze źródeł lądowych, w tym tworzyw sztucznych, na morze. W ramach procesu konsultacji publicznych w opracowanie krajowych strategii morskich zaangażowano społeczeństwo obywatelskie i zainteresowane strony z całej Europy. Wspomniane konsultacje i działania w zakresie zaangażowania społecznego, a także przepływ uzyskanych danych, będą nadal odgrywać znaczącą rolę w zwiększaniu podstawowej wiedzy europejskiego społeczeństwa o morzach i oceanach, podnoszeniu świadomości na temat wpływu oceanu na życie ludzi oraz konsekwencji działalności człowieka i zachowań jednostek dla ekosystemów morskich.

2.5. Współpraca regionalna

Transgraniczny charakter niektórych presji i ekosystemów sprawia, że zarządzanie nimi na szczeblu samego państwa członkowskiego jest bardzo trudne[29]. W dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej wymieniono regiony i podregiony, w odniesieniu do których wdraża się dyrektywę, zawarto wymóg koordynacji regionalnej wśród państw członkowskich oraz zachęcono do współpracy z państwami spoza UE[30]. W dyrektywie stwierdzono, że narzędzie takiej współpracy mogą stanowić regionalne konwencje morskie[31]. Ogólnie rzecz biorąc, w ostatnim dziesięcioleciu regionalne konwencje

[26] W szczególności na podstawie konwencji z Aarhus Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, przyjętej w 1998 r.

[27] Art. 19 dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej i pkt 8 załącznika VI do tej dyrektywy.

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

[29] Rada do Spraw Ogólnych podkreśliła, że współpraca między państwami członkowskimi i regionami dzielącymi basen morski – oraz w stosownych przypadkach z państwami spoza UE – stanowiła zasadniczy czynnik sukcesu dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej. Podkreśliła również potrzebę jak najściślejszej współpracy między wszystkimi państwami dzielącymi wody morskie i transgraniczne zlewnie (2973. posiedzenie Rady do Spraw Ogólnych, Bruksela, 16 listopada 2009 r. i 2988. posiedzenie Rady ds. Środowiska, Bruksela, 22 grudnia 2009 r.).

[30] Art. 4, 5 i 6 dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej. Ostateczna uzgodniona mapa regionów i podregionów morskich określonych w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej jest dostępna pod adresem https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/europe-seas#tab-gis-data.

[31] Wody morskie UE są przedmiotem czterech regionalnych konwencji morskich: Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego (konwencja helsińska – HELCOM), Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru północno-wschodniego Atlantyku (konwencja OSPAR), Konwencja o ochronie środowiska morskiego i regionu przybrzeżnego Morza Śródziemnego (konwencja barcelońska – UNEP-MAP) oraz Konwencja w sprawie ochrony Morza Czarnego przed

morskie (i) stały się – w większości przypadków – dobrymi platformami wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej, na których umawiające się strony współpracowały i wymieniały się podejściami w bliskiej współpracy w ramach wspólnej strategii wdrażania tej dyrektywy[32]; (ii) wspierały współpracę i osiąganie porozumienia w sprawie działań i celów z państwami spoza UE; (iii) otrzymały znaczący wkład techniczny i finansowy z UE w celu opracowania swoich programów prac.

W ramach tych czterech europejskich regionalnych konwencji morskich określono taki sam ogólny cel (ochrona środowiska morskiego) i przyjęto podejście ekosystemowe, jednak różnią się one pod względem struktury, możliwości naukowych i zdolności operacyjnych, zarządzania (w tym monitorowania zgodności z postanowieniami) i stopnia ułatwień, jakie oferują uczestniczącym w nich państwom członkowskim UE pod kątem wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej. Do niektórych, ale nie do wszystkich regionalnych konwencji morskich włączono koncepcję „dobrego stanu środowiska" i ustalanie celów środowiskowych, o których mowa w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej. W niektórych przypadkach w celu określenia, czy stan jest dobry, zamiast ustalania kryteriów preferuje się opisywanie tendencji (poprawa lub pogorszenie). W takiej czy innej formie w ramach regionalnych konwencji morskich regularnie sporządza się sprawozdania w sprawie stanu środowiska morskiego[33], w celu dopasowania ich harmonogramu do sześcioletniego cyklu wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej, przyjęcia planów działania i koordynacji działań w zakresie monitorowania.

Jednocześnie w ramach regionalnych konwencji morskich korzysta się ze znaczących zasobów ludzkich, które zapewnia dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej, i z wiedzy, którą zdobyto od czasu jej przyjęcia. Finansowanie unijne wniosło wkład do znaczącej liczby projektów mających na celu skoordynowane wdrażanie dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej oraz opracowanie planów działania w ramach regionalnej konwencji morskiej we wszystkich regionach morskich. Zwalczanie odpadów morskich stanowi dobry przykład wykorzystywania ukierunkowanych i znacznych środków unijnych z szeregu źródeł[34] w celu wdrażania regionalnych planów działania przeciwko odpadom morskim, które to plany przyczyniają się jednocześnie do osiągnięcia celów krajowych, regionalnych i unijnych, a nawet celów zrównoważonego rozwoju.

2.6. Zobowiązania globalne

Dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej stanowi jeden z głównych filarów UE w odniesieniu do wywiązania się z zobowiązań globalnych dotyczących ochrony

zanieczyszczeniem (konwencja bukareszteńska, do której UE nadal próbuje przystąpić). Konwencja OSPAR nie obejmuje jednak całego europejskiego podregionu makaronezyjskiego, a jedynie archipelag Azorów.

[32] Wspólna strategia wdrażania przyjęta przez państwa członkowskie i Komisję w celu wdrażania dyrektywy 2008/56/WE, zob. sekcja 2.3 niniejszego sprawozdania.

[33] UNEP/MAP Mediterranean Quality Status Report (https://www.medqsr.org/), OSPAR Intermediate Assessment (https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/intermediate-assessment-2017/), HELCOM second Holistic Assessment (http://stateofthebalticsea.helcom.fi/), Black Sea State of Environment Report 2009–2014 (http://www.blacksea-commission.org/SoE2009-2014/SoE2009-2014.pdf).

[34] Na przykład: LIFE+, „Horyzont 2020", finansowanie w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, w tym Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz finansowanie ze źródeł regionalnych, finansowanie w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa, finansowanie w ramach Instrumentu Partnerstwa i finansowanie rozwoju.

środowiska morskiego i opracowania zrównoważonego podejścia do zarządzana oceanami, jakie zawarto w unijnej inicjatywie dotyczącej międzynarodowego zarządzania oceanami[35]. Odgrywa również ważną rolę w zapewnieniu większej spójności między działaniami w państwach członkowskich UE.

Jak wynika zarówno z Agendy 2030[36], jak i opinii podzielanej od dziesięcioleci przez globalną wspólnotę[37], podejście ekosystemowe jest niezbędne, aby „chronić oceany, morza i zasoby morskie oraz wykorzystywać je w sposób zrównoważony" (cel 14. zrównoważonego rozwoju). Monitorowanie i ocena wymagane zgodnie z dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej pomagają UE osiągnąć większość z 14 celów zrównoważonego rozwoju, które obejmują zrównoważone zarządzanie, obszary chronione, zanieczyszczenia pochodzące z odpadów morskich i eutrofizację, zakwaszanie, skutki niezrównoważonych praktyk połowowych, wiedzę naukową i wdrażanie prawa międzynarodowego. Na poziomie basenu morskiego ścisła współpraca regionalna państw członkowskich w ramach odpowiednich regionalnych konwencji morskich przyczynia się do koordynacji wdrażania i oceny na szczeblu regionalnym celów zrównoważonego rozwoju związanych z oceanem[38] wraz z dyrektywą.

Dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej zawiera szczególny cel regulacyjny, który polega na utrzymaniu różnorodności biologicznej oraz stanowi podstawę osiągnięcia dobrego stanu środowiska oceanów i mórz. W ramach dyrektywy ocenia się stan grup gatunków morskich (w tym ptaków, ssaków i ryb) oraz typy siedlisk pelagicznych i dna morskiego. W związku z tym zapewnia ona ramy prawne mające przyczynić się do wypełnienia zobowiązań Konwencji o różnorodności biologicznej (CBD) i przyszłej unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030. Dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej obejmuje również ustanowienie chronionych obszarów morskich i inne środki ochrony przestrzennej, które tworzą spójne i reprezentatywne sieci zgodnie z zobowiązaniami międzynarodowymi [39].

W dyrektywie uwzględniono wymóg konwencji UNCLOS[40] dotyczący obserwacji i pomiaru ryzyka lub oddziaływania zanieczyszczeń na wody morskie UE. W ramach dyrektywy wprowadza się również różne zobowiązania, zgodnie z którymi państwa

[35] Międzynarodowe zarządzanie oceanami: program działań na rzecz przyszłości oceanów, JOIN(2016) 49 final.

[36] „Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030" (A/RES/70/1), przyjęta we wrześniu 2015 r. jako plan działania na rzecz ludzi, planety i dobrobytu. Obejmuje ona 17 celów zrównoważonego rozwoju i 169 zadań.

[37] Na przykład Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju przyjęta podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój" w 1992 r. lub dokument końcowy konferencji Rio+20 „Przyszłość, jakiej chcemy" (A/CONF.216/L.1).

[38] Zob. na przykład deklaracja ministerialna HELCOM (http://www.helcom.fi/Documents/HELCOM%20at%20work/HELCOM%20Brussels%20Ministerial%20Declaration.pdf) przyjęta w dniu 6 marca 2018 r.

[39] Zwłaszcza 11. cel z Aichi zawarty w CBD. Do 2020 r. co najmniej 17 % obszarów lądowych i wód śródlądowych oraz 10 % obszarów przybrzeżnych i morskich, zwłaszcza obszarów o szczególnym znaczeniu dla różnorodności biologicznej i usług ekosystemowych, zostało objęte ochroną w formie skutecznie i sprawiedliwie zarządzanych, ekologicznie reprezentatywnych i dobrze połączonych systemów obszarów chronionych oraz innych skutecznych obszarowych środków ochrony, oraz zostało włączone do szerszego krajobrazu i krajobrazu morskiego.

[40] W Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS) określono obowiązki i prawa narodów w odniesieniu do mórz i oceanów oraz uwzględniono szereg obowiązków dotyczących ochrony i zachowania środowiska morskiego.

członkowskie mają obowiązek wprowadzania środków w celu zapobiegania zanieczyszczeniu środowiska morskiego ze źródeł lądowych, ograniczania i kontroli takiego zanieczyszczenia, zapobiegania zanieczyszczeniu dna morskiego i jego podglebia oraz zapobiegania wprowadzaniu gatunków obcych. W dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej uwzględniono również postanowienia konwencji UNCLOS dotyczące zrównoważonego rybołówstwa i zrównoważonej akwakultury oraz innowacji i inwestycji w badania. Co ważne, dzięki temu, że w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej położono nacisk na współpracę regionalną, ten akt prawny ułatwia wywiązanie się państw z wynikającego z UNCLOS zobowiązania, które dotyczy współpracy na rzecz ochrony środowiska morskiego.

Porozumieniem klimatycznym, w którym po raz pierwszy wymieniono ocean i uznano jego integralną rolę w globalnym systemie klimatycznym, było porozumienie paryskie[41]. Obecnie większość krajowych zobowiązań na podstawie porozumienia paryskiego obejmuje ekosystemy morskie; główne obawy zgłaszane przez rządy dotyczą wpływu na obszarach przybrzeżnych, wpływu ogrzewania oceanów i wpływu rybołówstwa[42]. Dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej i przewidziane w niej kompleksowe strategie morskie zapewniają dobre ramy (których pełne możliwości nie są jeszcze wykorzystywane), aby monitorować wpływ zmiany klimatu, badać sposoby łagodzenia zmiany klimatu i stosować podejście ekosystemowe do przystosowania się do zmiany klimatu w środowisku morskim. W ramach starań na rzecz osiągnięcia neutralności emisyjnej do 2050 r. zgodnie z Zielonym Ładem w Europie wystąpi prawdopodobnie niespotykany dotąd wzrost wykorzystywania energii z morskich źródeł odnawialnych[43], który nieuchronnie wpłynie na gatunki i siedliska morskie.

3. GŁÓWNE POWIĄZANIA MIĘDZY STRATEGIAMI POLITYCZNYMI UE I DYREKTYWĄ RAMOWĄ W SPRAWIE STRATEGII MORSKIEJ[44]

Inne instrumenty prawne UE w znacznym stopniu wspierają opracowane w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej ramy dotyczące ochrony różnorodności biologicznej i zapewnienia zrównoważonego wykorzystywania zasobów morskich UE. W niniejszej sekcji dokonano przeglądu dziewięciu unijnych strategii politycznych, które państwa członkowskie najczęściej wskazują w swoich sprawozdaniach jako przyczyniające się do realizacji programów środków określonych w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej, oraz niedawno opracowanych strategii politycznych dotyczących rozwiązania problemu zanieczyszczenia tworzywami sztucznymi. W ujęciu ogólnym w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej (i) uwzględniono wszystkie dostępne (oficjalne) informacje pochodzące z wód morskich UE w krajowych strategiach

[41] Pierwsze prawnie wiążące powszechne porozumienie w sprawie uniknięcia zmiany klimatu dzięki ograniczeniu globalnego ocieplenia znacznie poniżej 2 °C i dążeniu do ograniczenia go do 1,5 °C, przyjęte w Paryżu w grudniu 2015 r. (https://unfccc.int/documents/9097).

[42] Zobowiązania na rzecz oceanów w ramach porozumienia paryskiego (https://doi.org/10.1038/nclimate3422).

[43] Zgodnie z komunikatem Komisji „Czysta planeta dla wszystkich. Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki" (COM(2018) 773 final) 80 % energii elektrycznej będzie pochodziło z odnawialnych źródeł energii w coraz większym stopniu zlokalizowanych na morzu.

[44] Art. 20 ust. 3 lit. g) dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej stanowi, że w sprawozdaniu należy pokrótce opisać, w jaki sposób inne stosowne polityki UE przyczyniają się do osiągnięcia celów tej dyrektywy. Streszczenie to nie zastępuje przyszłej analizy spójności polityki, jaką należy przeprowadzić w ramach oceny dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej.

morskich oraz (ii) oceniono sytuację w celu skutecznego zarządzania środowiskiem morskim. Opracowuje się nowe koncepcje polityki, takie jak wartości progowe w celu określenia dobrego stanu środowiska[45], aby wykorzystywać strategie w praktyce i uzupełnić istniejące wartości progowe[46] z innych strategii politycznych.

3.1. Ramowa dyrektywa wodna i dyrektywa dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych[47].

Wiele problemów, które dotykają środowisko rzeczne i morskie, powstaje na lądzie. W związku z tym dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej i ramowa dyrektywa wodna ukierunkowane są na podobny zakres presji i czynników (zastosowania przez człowieka i działalność człowieka) oraz przewidują znaczną liczbę identycznych środków. Środki określone w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej dotyczące eutrofizacji środowiska morskiego, substancji zanieczyszczających, zmian właściwości hydrograficznych oraz różnorodności biologicznej opierają się na środkach dotyczących ramowej dyrektywy wodnej. Jedynie w jednej trzeciej planów gospodarowania wodami w dorzeczu, które przeanalizowano w ramach piątego sprawozdania z wdrażania ramowej dyrektywy wodnej[48], stwierdzono, że wdrożenie dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej wymaga dodatkowych środków. Niektóre państwa członkowskie dobrowolnie uwzględniły środki zwalczające na przykład problem odpadów rzecznych, aby wesprzeć wdrażanie dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej.

Jeżeli chodzi o zasięg przestrzenny, obie dyrektywy mają zastosowanie do wód przybrzeżnych i terytorialnych, przy czym dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej obejmuje wyraźnie jedynie aspekty, których nie poruszono w ramowej dyrektywie wodnej w odniesieniu do wód przybrzeżnych (np. hałas podwodny, odpady morskie), a ramowa dyrektywa wodna ma zastosowanie do wód terytorialnych jedynie w odniesieniu do stanu chemicznego. W 2017 r. Komisja zaktualizowała decyzję dotyczącą dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej w celu określania dobrego stanu środowiska. W decyzji z 2017 r. zobowiązano państwa członkowskie do ponownego wykorzystania ocen przeprowadzonych w ramach ramowej dyrektywy wodnej w odniesieniu do eutrofizacji środowiska morskiego, substancji zanieczyszczających i zmian właściwości hydrograficznych. Jak przedstawiono już jednak w ocenie adekwatności ramowej dyrektywy wodnej[49], państwa członkowskie nie

[45] „Wartość progowa" oznacza wartość lub zakres wartości, które umożliwiają ocenę poziomu jakości osiągniętego dla danego kryterium, przyczyniając się tym samym do oceny stopnia, w jakim osiągany jest dobry stan środowiska (art. 2 pkt 5 decyzji Komisji (UE) 2017/848). Wartości progowe obejmują „dopuszczalne odchylenie" od warunków referencyjnych lub idealnych. Umożliwia to stosowanie zrównoważonych form korzystania z morza, w ramach których może istnieć pewien poziom presji, o ile utrzymana jest ogólna jakość środowiska (SWD(2020) 62).

[46] Mogą one nosić inne nazwy takie jak normy jakości środowiska.

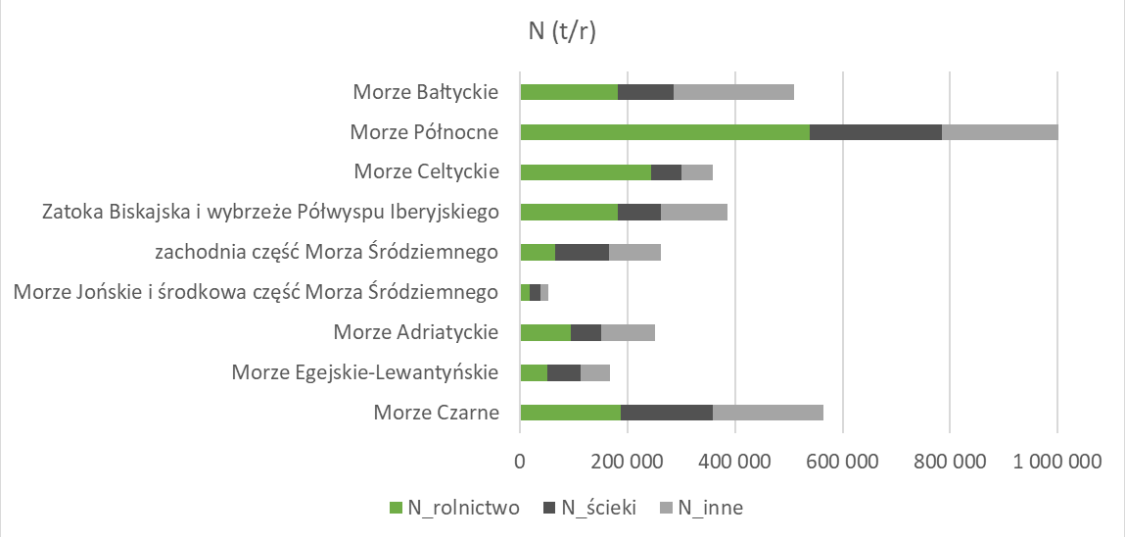
[47] Dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (Dz.U. L 135 z 30.5.1991, s. 40).

[48] Dokument roboczy służb Komisji – Sprawozdanie na temat postępów we wdrażaniu programów środków wymaganych na podstawie ramowej dyrektywy wodnej towarzyszące komunikatowi Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady pt. „Ramowa dyrektywa wodna i dyrektywa powodziowa: Działania na rzecz osiągnięcia dobrego stanu wód w Unii Europejskiej i ograniczenia zagrożeń powodziowych" (SWD(2015) 50 final).

[49] Dokument roboczy służb Komisji – Ocena adekwatności ramowej dyrektywy wodnej, dyrektywy w sprawie wód podziemnych, dyrektywy w sprawie środowiskowych norm jakości i dyrektywy powodziowej (SWD(2019) 439).

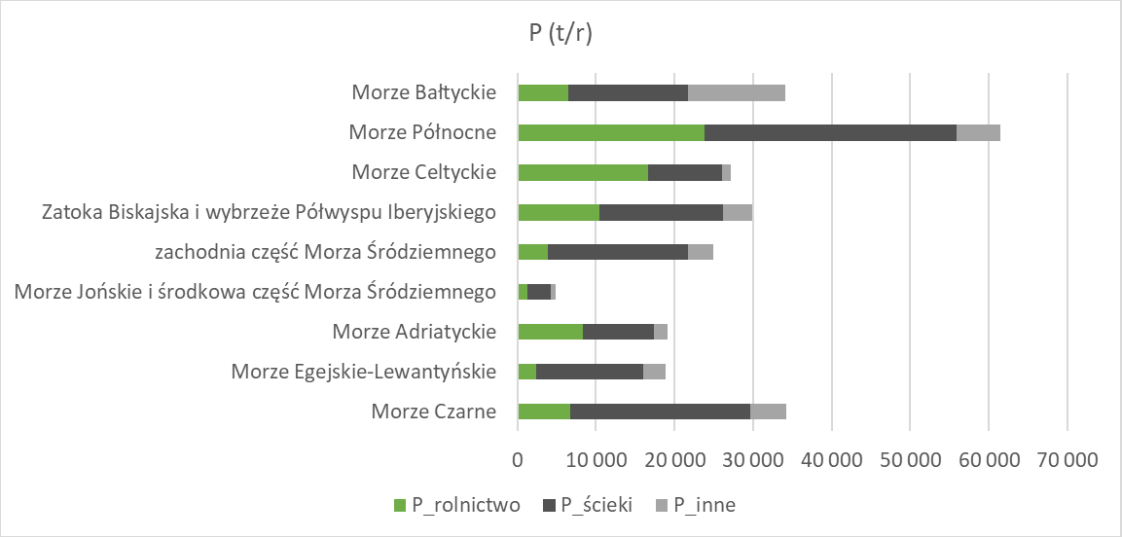
zawsze spełniają jednak ten wymóg, biorąc pod uwagę, że krajowe oceny na podstawie obu dyrektyw mogą nieznacznie się różnić (np. ze względu na różniące się elementy jakości lub skale oceny), a określenie dobrego stanu ekologicznego/chemicznego w ramach ramowej dyrektywy wodnej nie zawsze opiera się na takich samych elementach jak określenie dobrego stanu środowiska zgodnie z dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej. Jednak zgodnie z oceną adekwatności ramowa dyrektywa wodna i dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej są spójne i mają uzupełniające się cele. Pod względem wyników w przypadku około 40 % wód powierzchniowych (rzeki, jeziora, wody przejściowe i przybrzeżne) stwierdzono dobry stan lub potencjał ekologiczny i w przypadku 38 % stwierdzono dobry stan chemiczny[50]. Ma to bezpośrednie konsekwencje dla postępów w ramach dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej.

W dyrektywie dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych ustalono cele i instrumenty mające głównie na celu ograniczenie wprowadzania materii organicznej i substancji biogennych ze źródeł punktowych. W większości programów środków państw członkowskich wskazano związek między dyrektywą dotyczącą oczyszczania ścieków komunalnych a eutrofizacją, natomiast zwykle nie uwzględnia się w nich innych tematów mających bezpośrednie znaczenie dla dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej (takich jak substancje zanieczyszczające i odpady morskie). Ocena dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych potwierdziła, że dyrektywa ta jest bardzo skuteczna pod względem zmniejszania zanieczyszczenia w oczyszczonych ściekach oraz że jej wdrażanie nadal ma zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia celów dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej[51]. W ramach oceny wskazano pewne ograniczenia oczyszczalni ścieków, które mogą mieć znaczenie dla środowiska morskiego, takie jak brak usuwania nowo pojawiających się substancji zanieczyszczających budzących obawy (np. produkty lecznicze i mikrodrobiny plastiku) lub nieoczyszczanie wszystkich wód opadowych, odpływów wody z terenów miejskich lub małych aglomeracji. Niemniej jednak dyrektywa dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych stanowi jeden z najskuteczniejszych instrumentów ograniczania zanieczyszczeń komunalnych, w tym azotanów i fosforu w rzekach i morzu.



[50] Sprawozdanie EEA z 2018 r. w sprawie wody (https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-water#tab-data-references).

[51] Zob. https://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/evaluation/index_en.htm i dokumenty na tej stronie.



Rys. 1: Ładunki azotu (N) i fosforu (P) trafiające do podregionów morskich według źródła (w tonach rocznie). Analiza ta była częścią niedawnej oceny dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych[52].

3.2. Dyrektywy ptasia i siedliskowa

Dyrektywy ptasia i siedliskowa mają szczególne znaczenie dla osiągnięcia dobrego stanu środowiska związanego z różnorodnością biologiczną mórz, gatunkami obcymi i gatunkami ryb i skorupiaków eksploatowanych w celach handlowych, o czym świadczą programy środków w ramach dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej. Jedynie kilka programów środków łączy dyrektywy ptasią i siedliskową ze wskaźnikami z dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej dotyczącymi odpadów morskich i hałasu podwodnego, nawet jeżeli te zjawiska mogą stanowić zagrożenie, na przykład dla ptaków, ssaków i gadów morskich.

Cele wszystkich trzech dyrektyw są podobne, chociaż zakres dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej jest szerszy. Główny cel dyrektywy siedliskowej – osiągnięcie „właściwego stanu ochrony" gatunków i siedlisk, które obejmuje – i podobny cel dyrektywy ptasiej dotyczący całego dzikiego ptactwa nie odpowiada dokładnie „dobremu stanowi środowiska" pod względem definicji, środków lub harmonogramów. Jednak obydwa te pojęcia wzajemnie się wspierają. Państwa członkowskie oceniają stan gatunków i siedlisk objętych ochroną na mocy dyrektyw ptasiej i siedliskowej oraz dotyczące ich tendencje i przedkładają sprawozdania raz na sześć lat. W okresie 2007–2012 odsetek gatunków zgłoszonych zgodnie z dyrektywą siedliskową jako zachowujące właściwy stan ochrony w europejskich regionach morskich wynosi od 0 % w Morzu Czarnym do 20 % w Morzu Bałtyckim[53]. W decyzji z 2017 r. przewidziano ponowne wykorzystanie w stosownych przypadkach ocen gatunków i siedlisk morskich przeprowadzonych na podstawie dyrektyw ptasiej i siedliskowej, ale każde państwo członkowskie może przeprowadzać te działania w inny sposób[54]. Ponadto zarówno w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej, jak i w dyrektywie siedliskowej wyznacza się regiony geograficzne, w których przypadku oczekuje się współpracy

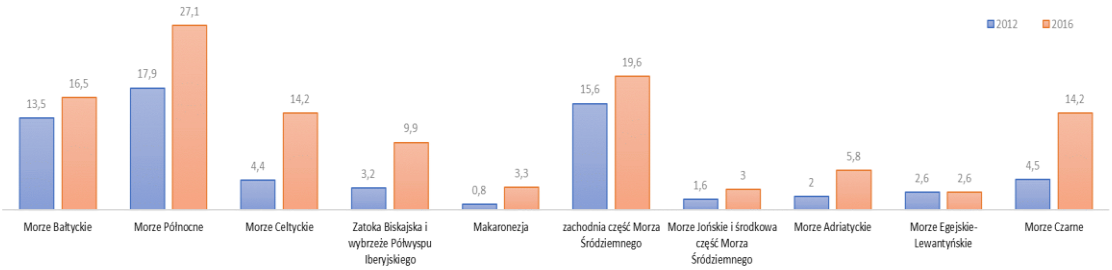
[52] Dane z Pistocchi i in., 2019 (https://doi.org/10.2760/303163).

[53] Gatunki będące przedmiotem zainteresowania europejskiego: https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/species-of-european-interest-2/assessment.

[54] Komisja rozpoczęła badanie w celu dokonania analizy uspójnienia zgłoszonych danych i celów polityki w ramach dyrektywy ptasiej, siedliskowej i morskiej z oceną gatunków i siedlisk morskich.

między państwami członkowskimi i stosowania przez nie wspólnego podejścia. Granice regionów w ramach obu dyrektyw zostały obecnie w znacznym stopniu zharmonizowane.

Środki ochrony przestrzennej zgłoszone zgodnie z dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej często zawierają odniesienie do chronionych obszarów morskich, które ustanowiono na mocy dyrektyw ptasiej i siedliskowej jako część sieci Natura 2000, która nadal nie jest kompletna w odniesieniu do środowiska morskiego. Wraz z dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej zaczęto jednak postrzegać ochronę przestrzenną z innej perspektywy, zgodnie z którą – poza konkretnymi celami ochrony poszczególnych chronionych obszarów morskich – sieci chronionych obszarów morskich powinny być spójne ekologicznie i reprezentatywne na szczeblu (pod)regionalnym. W związku z tym sieci obszarów chronionych powinny stanowić kompleksowe narzędzia obniżania wszystkich znaczących presji, być skuteczne i zapewniać sprawiedliwą reprezentację wszystkich cech siedlisk morskich i ekosystemu. W programach środków państw członkowskich w ramach dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej nadal nie uwzględniono jednak na szczeblu regionalnym spójności i skuteczności.



Rys. 2: Ostatnia zmiana (2012–2016) odsetka obszaru stanowiącego chronione obszary morskie na wodach UE w poszczególnych podregionach morskich[55].

3.3. Wspólna polityka rybołówstwa

Jednym z celów wspólnej polityki rybołówstwa jest zapewnienie spójności z dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej i jej celami dotyczącymi osiągnięcia dobrego stanu środowiska. Poprzez ustalenie wskaźników eksploatacji i ustanowienie środków technicznych, które określają zrównoważone praktyki połowowe, wspólna polityka rybołówstwa dąży do zwalczenia presji połowowych, które wpływają na stada ryb i skorupiaków eksploatowane w celach handlowych (jeden z wskaźników określonych w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej). Polityka ta ma również na celu zminimalizowanie negatywnych skutków działalności połowowej dla ekosystemu morskiego. Dotyczy to wpływu na liczebność i różnorodność organizmów morskich, morskich sieci pokarmowych i ekosystemów oraz siedlisk dna morskiego (istotnych w szczególności dla trzech innych wskaźników z dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej). Ponadto odpady generowane przez rybołówstwo, takie jak wyrzucone lub zagubione sieci rybackie i inne narzędzia połowowe, mogą powodować zmianę stanu siedliska. W odniesieniu do środków określonych w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej większość państw członkowskich łączy środki na rzecz różnorodności biologicznej mórz i środki dotyczące ryb i skorupiaków eksploatowanych w celach handlowych ze wspólną polityką rybołówstwa, chociaż jedynie nieliczne państwa

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

dokonały takiego połączenia w odniesieniu do odpadów morskich. Środki zarządzania proponowane przez Komisję w ramach tej polityki doprowadziły do spadku wskaźników śmiertelności połowowej w przypadku kilku stad ryb i skorupiaków eksploatowanych w celach handlowych w regionie północno-wschodniego Oceanu Atlantyckiego i w Morzu Bałtyckim; postępy te nie są jednak wystarczające, aby zrealizować istotne cele wspólnej polityki rybołówstwa. Gorsza sytuacja panuje w Morzu Śródziemnym i Morzu Czarnym, w których przełowienie nadal stanowi częstą praktykę.

W załączniku I do dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej ustanowiono, że wszystkie ryby i skorupiaki eksploatowane w celach handlowych należy utrzymywać w bezpiecznych granicach biologicznych. Aby zmierzyć ten stan, w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej wykorzystano koncepcję ze wspólnej polityki rybołówstwa dotyczącą maksymalnego podtrzymywalnego połowu. W związku z tym promuje się w niej stosowanie ocen stada i stosownych planów wieloletnich oraz prowadzenie konsultacji z właściwymi organami naukowymi. Informacje na temat stad są zasadniczo dostępne w ramach wspólnej polityki rybołówstwa i zgłaszane przez wszystkie państwa członkowskie, natomiast państwa członkowskie nie zgłaszają regularnie innych kryteriów, takich jak wskaźniki śmiertelności/obrażeń gatunków związanych z przypadkowym połowem lub zaburzenia fizyczne dna morskiego spowodowane działalnością połowową. Niekiedy informacje regionalne mogą przyczynić się do uzupełnienia tych luk; na przykład na 86 % obszaru dna morskiego Morza Północnego i Morza Celtyckiego, które poddano ocenie, występują dowody zaburzenia fizycznego spowodowanego włokami dennymi[56]. Osiągnięcie celów zarówno dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej, jak i wspólnej polityki rybołówstwa zwiększyłoby ochronę stad ryb eksploatowanych w celach handlowych, różnorodności biologicznej i siedlisk. Ponadto ustanowienie wartości progowych zgodnie z dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej ułatwiłoby wdrożenie ukierunkowanych środków, w tym środków w ramach wspólnej polityki rybołówstwa.

Wspólna polityka rybołówstwa promuje również zrównoważoną akwakulturę, aby przyczynić się do bezpieczeństwa żywnościowego i zapewnienia dostaw żywności, a także do wzrostu i zatrudnienia. Zaleca się w niej stosowanie niewiążących strategicznych wytycznych unijnych, które przyjęto po raz pierwszy w 2013 r., dotyczących rozwoju działań w zakresie zrównoważonej akwakultury. Wytyczne te stanowiły podstawę wieloletnich planów krajowych państw członkowskich i ich działań w ramach Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego na lata 2014–2020. Wytyczne z 2013 r. są obecnie poddawane przeglądowi i zostaną wykorzystane do aktualizacji planów krajowych dotyczących wdrożenia finansowania akwakultury po 2020 r.

3.4. Dyrektywa w sprawie planowania przestrzennego obszarów morskich[57]

W dyrektywie w sprawie planowania przestrzennego obszarów morskich zobowiązano państwa członkowskie do opracowania planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich w celu wsparcia współistnienia i zrównoważonego charakteru odpowiednich działań i sposobów wykorzystania. W tekście prawnym dyrektywy

[56] Portal oceny OSPAR, zakres szkód fizycznych wyrządzonych siedliskom przeważającego i szczególnego typu (https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/intermediate-assessment-2017/biodiversity-status/habitats/extent-physical-damagepredominant-and-special-habitats/)

[57] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/89/UE z dnia 23 lipca 2014 r. ustanawiająca ramy planowania przestrzennego obszarów morskich (Dz.U. L 257 z 28.8.2014, s. 135).

zawarto wyraźne odniesienie do dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej, które stanowi, że w planowaniu przestrzennym obszarów morskich należy stosować podejście ekosystemowe i że powinno ono przyczyniać się do osiągnięcia dobrego stanu środowiska oraz w miarę możliwości koordynacji harmonogramów z harmonogramami określonymi w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej. W kilku badaniach określono lub wprowadzono w życie podejście ekosystemowe lub wzajemne oddziaływania między lądem a morzem w odniesieniu do planowania przestrzennego obszarów morskich, jednak nadal nie uzgodniono żadnej ogólnoeuropejskiej metody.

W swoich programach środków na podstawie dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej państwa członkowskie łączą głównie różnorodność biologiczną mórz (za pośrednictwem obszarów chronionych) i zmiany właściwości hydrograficznych (za pośrednictwem działań objętych planami zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich) z dyrektywą w sprawie planowania przestrzennego obszarów morskich, natomiast trzy państwa[58] dokonują potencjalnego powiązania z hałasem podwodnym. Biorąc pod uwagę, że pierwsza tura składania sprawozdań z planowania przestrzennego obszarów morskich rozpocznie się dopiero w 2021 r., nadal nie wiadomo, w jakim zakresie cele dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej zostaną uwzględnione w krajowym wdrażaniu dyrektywy jako narzędzie wsparcia podejścia ekosystemowego. Ponieważ w procesie określonym w dyrektywie w sprawie planowania przestrzennego obszarów morskich uwzględniono wszystkie sektory i działania związane z niebieską gospodarką, w jego ramach należy egzekwować środki zarządzania, które przyczyniają się do osiągnięcia dobrego stanu środowiska.

3.5. Dyrektywa w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko i dyrektywa w sprawie ocen oddziaływania na środowisko[59]

Obie te dyrektywy mają na celu osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony środowiska dzięki zapewnieniu, by analiza oddziaływania na środowisko niektórych planów/programów (strategiczna ocena oddziaływania na środowisko) i projektów (ocena oddziaływania na środowisko) miała miejsce na wczesnym etapie procesu decyzyjnego. W programach środków określonych w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko i ocenę oddziaływania na środowisko łączono głównie ze zmianami właściwości hydrograficznych, hałasem podwodnym, różnorodnością biologiczną mórz, eutrofizacją i środkami horyzontalnymi. Mimo że aspekty różnorodności biologicznej nie zawsze podlegają ocenie w ramach procesu oceny oddziaływania na środowisko, około połowa państw członkowskich odnosi się do dyrektywy w sprawie ocen oddziaływania na środowisko w przypadku środków dotyczących różnorodności biologicznej. Wydaje się natomiast, że niewiele państw członkowskich uznaje potencjał oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do oceny działalności związanej z substancjami zanieczyszczającymi.

Uwzględniając ich szeroki zakres i strategiczny charakter, oceny przewidziane w dyrektywie w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko i w dyrektywie w sprawie ocen oddziaływania na środowisko mogą być istotne dla

[58] Bułgaria, Irlandia, Polska.

[59] Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz.U. L 197 z 21.7.2001, s. 30) i dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/92/UE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. L 124 z 25.4.2014, s. 1).

wszystkich wskaźników wskazanych w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej, chociaż ich skala i poziom szczegółowości mogą się różnić. Na przykład projekty, które mogą mieć znaczący wpływ na środowisko, należy poddać przed zatwierdzeniem ocenie oddziaływania na środowisko. Oceny te mogą zapewnić dane na potrzeby oceny stanu w ramach dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej. Może to być równe istotne w przypadku dyrektywy w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, która skupia się na planach i programach na większą skalę. W odniesieniu do tych trzech dyrektyw nadal istnieje możliwość uzyskania lepszych informacji zwrotnych na temat presji w kontekście osiągnięcia dobrego stanu środowiska, w tym działalności na morzu i lądzie.

3.6. Dyrektywa ramowa w sprawie odpadów[60], strategia w dziedzinie tworzyw sztucznych[61] i dyrektywa w sprawie produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych[62].

W dyrektywie ramowej w sprawie odpadów przewidziano ważne mechanizmy usuwania odpadów i poprawy jakości wody zgodnie z wymogami dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej. Podczas ostatniej zmiany tej dyrektywy dodano bezpośrednie odniesienie do wpływu na środowisko morskie oraz ustalono – równolegle z dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej – cel polegający na zaprzestaniu generowania odpadów morskich i zobowiązano państwa członkowskie do podjęcia praktycznych działań w celu zatrzymania zaśmiecania, w tym odpadami morskimi. Cele i środki określone w dyrektywie ramowej w sprawie odpadów mają zatem bezpośrednie znaczenie dla rozwiązania problemu substancji zanieczyszczających w morzach. Biorąc pod uwagę, że państwa członkowskie nie dokonały jeszcze transpozycji niektórych z wymogów określonych w tej dyrektywie, nie można jeszcze stwierdzić, jak skuteczne będą one w praktyce. Obecnie główne wyzwanie polega na zapewnieniu pełnego wdrożenia dyrektywy i zapobieganiu składowania (często nieprzetworzonych) odpadów, które mogą stanowić problem, zwłaszcza na obszarach przybrzeżnych.

Wiedza na temat odpadów morskich, mikroodpadów i ich wpływu na zwierzęta dzikie zdobyta dzięki dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej, chociaż ograniczona, zapewniła wsparcie przy opracowaniu strategii w dziedzinie tworzyw sztucznych i w związku z tym przyczyniła się do stworzenia planu działania UE dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym. Wsparcie, jakie dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej zapewniła w odniesieniu do nowej dyrektywy dotyczącej produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych i narzędzi połowowych, stanowi konkretny przykład jej wkładu w działania następcze w ramach strategii w dziedzinie tworzyw sztucznych. Za pośrednictwem określonych w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej działań w zakresie monitorowania odpadów znajdujących się plażach Komisja zgromadziła wystarczające dane, aby przedstawić ocenę skutków i wniosek ustawodawczy. Dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej przyczyni się w znacznym stopniu również do oceny skuteczności wspomnianej nowej dyrektywy

[60] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (Dz.U. L 150 z 14.6.2018, s. 109).

[61] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejska strategia na rzecz tworzyw sztucznych w gospodarce o obiegu zamkniętym (COM(2018) 28 final).

[62] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (Dz.U. L 155 z 12.6.2019, s. 1).

w sprawie tworzyw sztucznych oraz do monitorowania innych działań w ramach strategii, na przykład określenia pod względem ilościowym i opracowania map odpadów i mikrodrobin plastiku. Oczekuje się, że dyrektywa nadal będzie pełnić taką wspierającą rolę w ramach nowego planu działania UE dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym[63].

4. PODSUMOWANIE STANU ŚRODOWISKA MORSKIEGO UE

Wstępna ocena wód morskich UE przedstawiona przez państwa członkowskie w latach 2012–2015 zgodnie z dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej nie zapewniła jednolitej bazy wiedzy w Europie. Wynikało to głównie z niespójności wskaźników zgłoszonych w odniesieniu do poszczególnych kryteriów, znacznej różnorodności podejść metodycznych i luk w zgłaszanych informacjach. Aby zwiększyć spójność i zgodność sprawozdań państw członkowskich, Komisja przyjęła w 2017 r. zmienioną decyzję w celu określania dobrego stanu środowiska (zob. przypis 15). Aktualizację wstępnej oceny należało przedstawić do października 2018 r. Jednak do października 2019 r. jedynie 14 państw członkowskich przedłożyło swoje sprawozdania i dziesięć z nich przesłało je w uzgodnionej formie elektronicznej (SWD(2020) 60). Poza danymi zgłoszonymi przez państwa członkowskie niniejsze podsumowanie opiera się zatem na informacjach zgromadzonych przez Europejską Agencję Środowiska i Wspólne Centrum Badawcze Komisji Europejskiej (przedstawionych w dokumencie SWD(2020) 61).

4.1. Zagrożone ekosystemy morskie

W trakcie pierwszego cyklu wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej nie zatrzymano procesu utraty różnorodności biologicznej w europejskich morzach[64]. Różnorodność biologiczna ekosystemów morskich europejskich mórz nadal jest podatna na zagrożenia, a dobry stan siedlisk i gatunków nie został zabezpieczony. Niektóre morskie populacje i grupy gatunków nadal są zagrożone, w tym niektóre ptaki morskie (np. liczebność ponad 25 % gatunków ptaków morskich poddanych ocenie na północno-wschodnim Oceanie Atlantyckim znacznie zmalała), spodouste[65] (np. około 40 % populacji gatunków śródziemnomorskich zmniejsza się i w przypadku wielu z nich brakuje danych) lub niektóre walenie[66] (np. morświn w Bałtyku Właściwym, którego populacja liczy kilkaset osobników). W Morzu Śródziemnym i w Morzu Czarnym przełowienie dotyczy co najmniej 87 % gatunków ryb i skorupiaków eksploatowanych w celach handlowych[67]. W ujęciu ogólnym stan populacji waleni nie jest znany albo nie jest dobry. Monitorowanie głowonogów i gadów jest zbyt słabe (np. w 33 % sprawozdań

[63] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy (COM(2020) 98 final).

[64] Spadek różnorodności biologicznej mórz w morzach Europy udowodniono w dokumentach „The European environment – state and outlook 2020" (https://www.eea.europa.eu/soer-2020/intro), „The IPBES regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for Europe and Central Asia" (https://ipbes.net/assessment-reports/eca), a dalsze odniesienia i dane szczegółowe przedstawiono w dokumencie SWD(2020) 61.

[65] Spodouste obejmują rekiny i rajokształtne.

[66] Walenie obejmują wieloryby, delfiny i morświny.

[67] Dane te oparto na analizie 47 stad, które stanowią połowę wszystkich stad eksploatowanych w celach handlowych na tym obszarze.

składanych w ramach dyrektywy siedliskowej i dotyczących żółwi morskich stwierdzono niekorzystny stan ochrony, a w 67 % stan ten był nieznany).

Z drugiej strony dzięki istniejącym środkom zarządzania i wspólnym programom regionalnym w ciągu ostatnich kilku dziesięcioleci udało się ograniczyć wybrane presje i przyczynić do zwiększenia populacji niektórych gatunków (np. niektóre populacje foki szarej w całej Europie; ryby eksploatowane w celach handlowych w regionie północno-wschodniego Oceanu Atlantyckiego). Obecnie 41 % poddanych ocenie stad ryb i skorupiaków w regionie północno-wschodniego Oceanu Atlantyckiego i w Morzu Bałtyckim mieści się w bezpiecznych granicach biologicznych, a odsetek ten wzrasta znacząco, gdy bierze się pod uwagę jedynie jedno z dwóch kryteriów (śmiertelność połowowa lub zdolność reprodukcyjna). Inne przykłady stabilizacji lub odbudowy obejmują orły bieliki w Morzu Bałtyckim i mniszki w niektórych częściach Morza Śródziemnego.

Siedliska dna morskiego we wszystkich europejskich morzach znajdują się pod znaczącą presją wywieraną przez łączny wpływ połowów gatunków dennych, zagospodarowania obszarów przybrzeżnych i innych działań. Ze wstępnych wyników badania przedstawionego w dokumencie SWD(2020) 61 wynika, że uznaje się, że zaburzenia fizyczne, spowodowane głównie połowami włokami dennymi, występują na około 43 % obszarów szelfowych/stoku kontynentalnego w Europie oraz na 79 % przybrzeżnego dna morskiego. Do utraty siedlisk dna morskiego doszło prawdopodobnie na jednej czwartej obszarów przybrzeżnych UE. Główne działania zgłoszone zgodnie z dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej, które powodują starty fizyczne siedlisk bentosowych[68], obejmowały zajmowanie gruntów i ochronę przeciwpowodziową, budowę portów, składowanie odpadów stałych, wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych oraz wpływ niezrównoważonych praktyk w ramach akwakultury. Istnieje prawdopodobieństwo, że zły stan siedlisk bentosowych będzie miał wpływ na gatunki bezpośrednio lub pośrednio od nich zależne, w tym na liczebność gatunków eksploatowanych w celach handlowych.

Chociaż nie można jeszcze w pełni ocenić ogólnego stanu morskich sieci pokarmowych we wszystkich europejskich morzach, istnieje wiele przykładów grup troficznych[69], których kondycja jest coraz gorsza. Dotyczy to zwłaszcza ograniczenia liczebności kilku głównych drapieżników takich jak ptaki, rekiny i ssaki morskie. Istnieją przykłady zbiorowisk organizmów morskich, które nie mają właściwej liczebności, aby zachować pełną zdolność produkcyjną, jak zaobserwowano w przypadku wielu stad ryb i skorupiaków eksploatowanych w celach handlowych w Morzu Śródziemnym i w Morzu Czarnym. Występują również oznaki zmian wielkości i rozmieszczenia zbiorowisk (świadczących o poziomie troficznym) takich jak na przykład fitoplankton w Morzu Bałtyckim i gatunki zooplanktonu (widłonogi) w częściach północno-wschodniego Oceanu Atlantyckiego.

Jeżeli chodzi o dostępność danych, w przypadku większości ocenianych gatunków dane niezbędne do oceny stanu są nieodpowiednie. Konieczne jest korzystanie z kilku źródeł informacji, co nie zawsze zapewnia zharmonizowany obraz na szczeblu UE. W przypadku wielu grup gatunków próby są niewystarczające i nadal nie jesteśmy w stanie określić w pełni wpływu różnych działań człowieka na populacje morskie lub całą sieć pokarmową. Istnieje pilna potrzeba usprawnienia gromadzenia danych oraz,

[68] Siedliska położone na dnie morza.

[69] Grupa troficzna to grupa gatunków, które wykorzystują taki sam rodzaj zasobów w porównywalny sposób.

w stosownych przypadkach, uzupełnienia ich podejściami modelowymi. Należy przeprowadzać szersze i bardziej regularne oceny stad, w szczególności w Morzu Śródziemnym, Morzu Czarnym i Makaronezji.

4.2. Główne presje oddziałujące na ekosystemy morskie

4.2.1. Gatunki obce

W europejskich morzach występuje ponad 1 200 morskich gatunków obcych i ich łączna liczba stale rośnie, chociaż wydaje się, że w ciągu ostatniej dekady tempo wprowadzania tych gatunków spadło. Większa liczba tych gatunków występuje w Morzu Śródziemnym. Około 7 % morskich gatunków obcych jest potencjalnie inwazyjnych; należy przeprowadzić dalsze badania ich wpływu na rodzime zbiorowiska, ekosystemy i ich usługi. Wydaje się, że główne drogi wprowadzania takich gatunków do europejskich mórz obejmują żeglugę (49 %) oraz korytarze morskie i śródlądowe takie jak Kanał Sueski (33 %). Potrzebne są środki, aby lepiej kontrolować te główne drogi oraz zminimalizować wprowadzanie nowych gatunków z uwzględnieniem specyfiki regionalnej. Trudno jest ocenić odsetek rodzimych gatunków morskich i siedlisk, na które gatunki obce mają niekorzystny wpływ. Dzięki zwiększaniu odporności ekosystemów morskich można jednak uniknąć znaczącego oddziaływania poprzez minimalizowanie warunków, w których gatunki obce łatwiej stają się inwazyjne (takie warunki to np. niska liczebność gatunków rodzimych i powstawanie „pustych nisz" w sieci pokarmowej lub oddziaływanie zmian klimatu).

4.2.2. Rybołówstwo

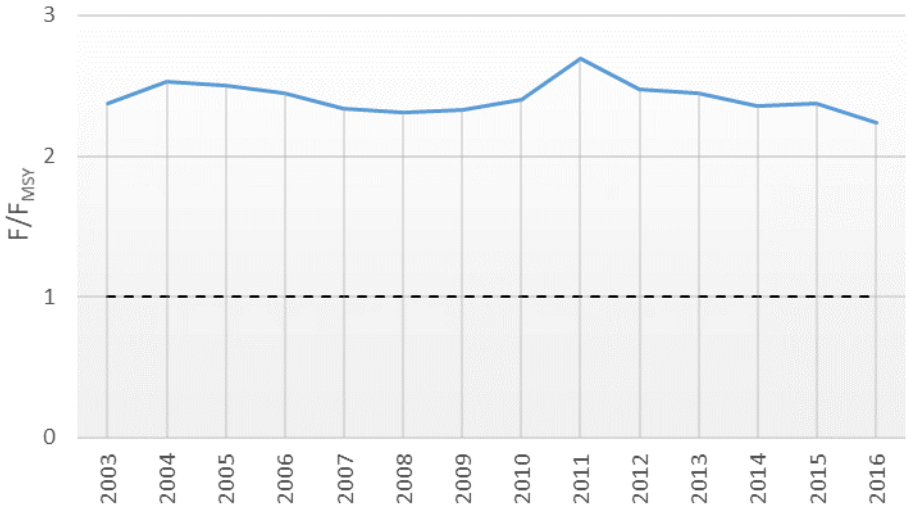
Od początku XXI wieku lepsze zarządzanie stadami ryb i skorupiaków przyczyniło się do spadku presji połowowej w regionie północno-wschodniego Oceanu Atlantyckiego i w Morzu Bałtyckim, dzięki czemu pojawiają się oznaki odbudowy zdolności reprodukcyjnych kilku stad ryb i skorupiaków. Obecnie 41 % stad ryb i skorupiaków poddanych ocenie w tych dwóch regionach mieści się w bezpiecznych granicach biologicznych[70], co oznacza, że liczba stad na bezpiecznym poziomie biologicznym wzrosła niemal dwukrotnie, od 15 w 2003 r. do 29 w 2017 r. Śmiertelność połowowa w tych regionach jest średnio zbliżona do poziomów umożliwiających uzyskanie maksymalnego podtrzymywalnego połowu, ale konieczna jest dalsza poprawa, aby wszystkie stada osiągnęły poziomy śmiertelności połowowej odpowiadające maksymalnym podtrzymywalnym połowom, zgodnie z celami wspólnej polityki rybołówstwa.

Natomiast w Morzu Śródziemnym i w Morzu Czarnym sytuacja jest nadal krytyczna, ponieważ 87 % stad poddanych ocenie jest przełowionych, a wiedza o presji połowowej i zdolności reprodukcyjnej jest bardzo mała. Osiągnięto pewne postępy – zwłaszcza dzięki przyjęciu pierwszego w historii planu wieloletniego dotyczącego zachodniej części Morza Śródziemnego – które mogą prowadzić do ograniczenia nakładu połowowego nawet o 40 %.

Konieczne są dalsze pilne działania, a ich powodzenie będzie zależeć od dostępności i jakości informacji na temat mórz, od zaangażowania we wdrażanie doradztwa naukowego i od odpowiedniego rozpowszechnienia środków zarządzania. W przypadku wielu stad nadal występuje przełowienie lub przekroczenie bezpiecznych granic

[70] Na podstawie oceny około jednej trzeciej wszystkich stad ryb/skorupiaków eksploatowanych w celach handlowych na tym obszarze.

biologicznych. Jasne jest, że aby zapewnić zrównoważone zarządzanie stadami, konieczne będzie zwiększenie starań wszystkich odpowiednich podmiotów.



Rys. 3: Tendencje dotyczące średniej presji połowowej wywieranej na 47 ocenionych stad na obszarze Morza Śródziemnego i Morza Czarnego. Linią przerywaną przedstawiono próg zrównoważonego charakteru lub maksymalny podtrzymywalny połów. Śmiertelność połowowa w regionach Morza Śródziemnego i Morza Czarnego utrzymywała się na bardzo wysokim i praktycznie niezmienionym poziomie od 2003 r., co wskazuje, że w przypadku większości stad dokonuje się znacznego przełowienia[71].

Może istnieć konieczność rozważenia dodatkowych działań, również ze względu na potrzebę osiągnięcia celu dotyczącego lepszej ochrony i zachowania siedlisk dna morskiego oraz ograniczenia przyłowu z działalności połowowej. Przypuszcza się na przykład, że przyłów stanowi główną presję dla wszystkich gatunków zagrożonych rekinów i rajokształtnych w morzach Europy, w przypadku których zagrożone jest 32–53 % wszystkich gatunków[72].

4.2.3. Eutrofizacja spowodowana przez działalność człowieka

46 % europejskich wód przybrzeżnych nie wykazuje dobrego stanu ekologicznego[73]. W niektórych państwach zasięg obszarów dotkniętych tym problemem ulega jednak zmniejszeniu. Morze Bałtyckie stanowi region morski o najwyższym odsetku wód przybrzeżnych, w których występuje problem dotyczący warunków biogennych (58 %), natomiast Morze Czarne stanowi region o najwyższym odsetku wód przybrzeżnych, w których występuje problem dotyczący warunków związanych z fitoplanktonem (85 %). Eutrofizacja występuje również w południowym obszarze Morza Północnego, wzdłuż północno-zachodniego wybrzeża Francji oraz w okolicy odpływów rzek na obszarze Morza Śródziemnego.

W Morzu Bałtyckim i w Morzu Czarnym obserwuje się rozległe obszary niedotlenione powstałe w wyniku wpływu eutrofizacji, warunków naturalnych i zmiany klimatu. Ma to znaczący wpływ na siedliska bentosowe i sieci pokarmowe. Napływ substancji

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

[72] Nieto i in., 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

biogennych ze źródeł punktowych w UE znacznie zmalał, chociaż napływ tych substancji ze źródeł rozproszonych, tj. straty z działalności rolniczej, nadal jest zbyt wysoki. Ponadto między faktycznym zmniejszeniem napływu substancji biogennych a ograniczeniem skutków eutrofizacji upływa dużo czasu.

Chociaż eutrofizacja jest stosunkowo dobrze zbadanym procesem, harmonizacja metod monitorowania (we wszystkich państwach, między obszarami przybrzeżnymi a otwartymi obszarami morskimi oraz między podejściami określonymi w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej i ramowej dyrektywie wodnej) nadal pozostaje problemem w wielu regionach.

4.2.4. Stała zmiana właściwości hydrograficznych

Stała zmiana właściwości hydrograficznych – w tym zmiany przepływów wody morskiej, zasolenia i temperatur wody, będąca wynikiem działalności człowieka takiej jak pogłębianie, rozwój infrastruktury, wydobycie piasku czy odsalanie – dotyczy około 28 % linii brzegowej Europy. Informacje zdobyte dzięki dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej dotyczące tendencji i stanu ekologicznego w odniesieniu do właściwości hydrograficznych są jednak zbyt ograniczone i rozproszone, aby umożliwić odpowiednią ocenę na dużą skalę. Stosowane kryteria i metody nie są zharmonizowane. Bezpośrednie i pośrednie zmiany zmiennych hydrograficznych spowodowane działaniami człowieka, a także ich wpływ na siedliska dna morskiego i siedliska w słupie wody nie zawsze są odpowiednio zrozumiane lub zgłaszane zgodnie z dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej. Jako że znaczna część działalności człowieka bezpośrednio odpowiedzialnej za presje hydrograficzne ma miejsce na wodach przybrzeżnych, problem ten jest ściśle związany z ramową dyrektywą wodną.

4.2.5. Substancje zanieczyszczające

Cel dotyczący osiągnięcia zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń, zwłaszcza poprzez zapobieganie uwalnianiu substancji szkodliwych u źródła, stanowi jeden z priorytetów dla UE. Wdrażanie środków w ramach różnych unijnych i globalnych instrumentów prawnych mających na celu zwalczanie zanieczyszczeń chemicznych doprowadziło do zmniejszenia stężeń i wpływu niektórych substancji niebezpiecznych w środowisku morskim, takich jak polichlorowane bifenyle (PCB), niektórych pestycydów chloroorganicznych i związków przeciwporostowych na bazie cyny, a także do zmniejszenia częstotliwości występowania wycieków ropy naftowej[74]. Niemniej substancje te są bardzo trwałe i w związku z tym wciąż znajdują się w środowisku morskim.

Ogółem w Bałtyku występuje stosunkowo wysokie stężenie rtęci, bromowanych związków opóźniających zapłon oraz izotopu promieniotwórczego Cs-137. Nadal istnieją obawy co do poziomu niektórych metali ciężkich (takich jak rtęć, kadm i ołów), kongenerów PCB i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w niektórych obszarach północno-wschodniego Oceanu Atlantyckiego. W Morzu Śródziemnym pewne obszary przybrzeżne są źródłem zanieczyszczenia fauny i flory ołowiem oraz źródłem rtęci w osadach. Jeżeli chodzi o Morze Czarne, wydaje się, iż występujące tam problemy

[74] Prowadzone są dalsze działania w tym zakresie. Na przykład państwa członkowskie UE oraz Komisja złożyły w ostatnim czasie wniosek o zmianę konwencji Międzynarodowej Organizacji Morskiej o kontroli szkodliwych systemów przeciwporostowych stosowanych na statkach, aby uwzględnić w niej kontrolę cybutryny, która jest produktem biobójczym wysoce toksycznym dla alg, trawy morskiej i koralowców.

związane z zanieczyszczeniami są skutkiem zanieczyszczeń organicznych, takich jak pestycydy, PCB i wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne oraz niektóre metale ciężkie. Należy podkreślić, że bieżące oceny koncentrują się na ograniczonej liczbie substancji zanieczyszczających oraz że wiele substancji niebezpiecznych dla środowiska nie podlega regularnemu monitorowaniu i ocenie.

Jeżeli chodzi o substancje zanieczyszczające w owocach morza, stężenie metali ciężkich, wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych, PCB i dioksyn powinno być mniejsze od maksymalnego poziomu określonego w przepisach UE dotyczących żywności[75]. W przypadku niektórych ryb i produktów rybołówstwa z regionu Morza Bałtyckiego maksymalny limit dioksyn i dioksynopodobnych PCB jest jednak regularnie przekraczany, co doprowadziło do zakazu sprzedaży łososia z tego obszaru. W odniesieniu do wszystkich wód UE dostępnych jest niewiele informacji na temat nieuregulowanych substancji zanieczyszczających lub substancji mogących gromadzić się w rybach i owocach morza przeznaczonych do spożycia przez ludzi. Na podstawie najnowszych danych wykazano jednak, że dochodzi do kumulacji pozostałości substancji chemicznych z tworzyw sztucznych[76] w większości gatunków morskich, w tym w produktach z ryb oraz ze skorupiaków, mięczaków i innych bezkręgowców wodnych.

Istnieje możliwość poprawy w zakresie monitorowania zanieczyszczeń morskich dzięki (i) bardziej skutecznej eksploracji danych i wspólnym sieciom monitorowania (zwłaszcza jeżeli chodzi o Morze Śródziemne i Morze Czarne) oraz dzięki (ii) zharmonizowanym podejściom metodycznym w skali regionalnej.

4.2.6. Odpady morskie

Szczególną uwagę zwrócono na odpady morskie bezpośrednio związane z występowaniem odpadów w środowisku lądowym i rzecznym, a w oparciu o oceny dokonane na podstawie dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej oraz na podstawie regionalnych konwencji morskich doprowadzono do szybkiego opracowania działań legislacyjnych na szczeblu unijnym skierowanych przeciwko produktom plastikowym jednorazowego użytku i odpadom związanym z rybołówstwem, a także do przeglądu dyrektywy w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów ze statków[77]. Obecność odpadów potwierdzono we wszystkich przedziałach środowiska morskiego (na wybrzeżu, w słupie wody oraz na dnie morskim). Wśród odpadów morskich najliczniejsze są przedmioty z tworzywa sztucznego. Na przykład produkty plastikowe jednorazowego użytku stanowią według ilości 50 % wszystkich odpadów na europejskich plażach, natomiast narzędzia połowowe zawierające tworzywa sztuczne stanowią kolejne 27 %. Powszechnym zjawiskiem w morzach europejskich jest także połykanie tworzyw sztucznych przez gatunki morskie. Na przykład 93 % poddanych ocenie fulmarów z obszaru północno-wschodniego Oceanu Atlantyckiego połknęło

[75] Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1881/2006 z dnia 19 grudnia 2006 r. ustalające najwyższe dopuszczalne poziomy niektórych zanieczyszczeń w środkach spożywczych (Dz.U. L 364 z 20.12.2006, s. 5).

[76] Zanieczyszczające substancje chemiczne, w szczególności dodatki do tworzyw sztucznych, mogą być źródłem ryzyka ekotoksykologicznego ze skutkami dla organizmów morskich i mogą się na te organizmy przenosić (np. Hermabessiere i in., 2017, http://dx.doi.org/10.1016/j.chemosphere.2017.05.096).

[77] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/883 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów ze statków, zmieniająca dyrektywę 2010/65/UE i uchylająca dyrektywę 2000/59/WE.

jakieś elementy z tworzywa sztucznego, a 85 % poddanych ocenie żółwi w Morzu Śródziemnym połknęło odpady.

Mimo że nie prowadzi się regularnego monitorowania w poszczególnych regionach, ze wszystkich badań naukowych wynika, że w wodzie morskiej występują znaczne ilości mikroodpadów. Zgodnie z nowym planem działania UE dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym planuje się szczegółowe działania na szczeblu UE mające na celu ograniczenie celowego dodawania mikrodrobin plastiku do produktów, ograniczenie mikroodpadów pochodzących z rozkładu makroodpadów oraz wycieków mikrodrobin plastiku z produktów (takich jak opony i tekstylia) podczas korzystania z nich oraz z przedprodukcyjnych granulatów tworzyw sztucznych.

Państwa członkowskie wdrażają regionalne plany działania skierowane przeciw odpadom morskim oraz wiele działań krajowych. Wciąż trwają prace nad stworzeniem ocen ilości odpadów oraz zrozumieniem ścieżek ich wprowadzania; brakuje ukierunkowanych środków służących usunięciu głównych źródeł odpadów. W Europie istnieją znaczne luki, jeżeli chodzi o dane na temat odpadów na dnie morza, w warstwie powierzchniowej oraz w słupie wody, a także na temat mikroodpadów i ich skutków dla gatunków morskich (związanych zwłaszcza z zaplątywaniem się). Dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej służy zaspokojeniu pilnej potrzeby koordynacji metod monitorowania na szczeblu krajowym, regionalnym i unijnym.

4.2.7. Hałas podwodny

Działania na szczeblu unijnym skoncentrowane są na identyfikacji rozmieszczenia przestrzennego i źródeł hałasu podwodnego; jest to pierwszy krok w kierunku ustalenia, jakie jest potencjalne narażenie ekosystemów morskich na tę presję. Mimo że dostępne są pewne mapy hałasu podwodnego, istnieje bardzo niewiele ocen stanu w tym zakresie[78]. Z działań badawczych wynika, że narażenie na hałas podwodny może powodować kilka rodzajów niekorzystnych skutków dla zwierząt morskich – od zmian w zachowaniu do ich śmierci.

Za główne źródło ciągłego hałasu podwodnego uznaje się ruch morski. Natężenie transportu jest największe wzdłuż głównych korytarzy żeglugi oraz w pobliżu portów. Największy obszar bardzo dużego natężenia ruchu (27 % obszaru morza) znajduje się na Morzu Śródziemnym, a na drugim miejscu pod tym względem jest Morze Bałtyckie (19 % obszaru morza). Impulsowy hałas podwodny, który powstaje zazwyczaj w wyniku działań takich jak badania morskie, morskie platformy energetyczne lub prace budowlane, jest przestrzennie ograniczony (najpewniej pojawia się w 8 % unijnego obszaru morskiego), ale wciąż istnieje prawdopodobieństwo jego wystąpienia na dużych obszarach Morza Bałtyckiego, w rejonie środkowej części Morza Śródziemnego oraz na Morzu Lewantyńskim, Morzu Północnym, Morzach Celtyckich, Morzu Balearskim oraz na Morzu Adriatyckim. Ustanowiono dwa rejestry hałasu impulsowego odpowiednio dla północnych i południowych krajów UE. Wciąż istnieją jednak duże luki, jeżeli chodzi o monitorowanie i wiedzę.

Biorąc pod uwagę, że oczekuje się, iż skala większości działań człowieka powodujących ciągły i impulsowy hałas podwodny będzie w przyszłości rosnąć, jest prawdopodobne, że zwiększy się także presja ze strony hałasu podwodnego. W celu ograniczenia tego

[78] Przykładem takiej oceny jest dokument HELCOM, 2019 r. (http://www.helcom.fi/Lists/Publications/BSEP167.pdf).

wpływu do minimum należy rozważyć zmniejszenie lub skompensowanie emisji hałasu podwodnego na wczesnym poziomie podczas planowania wdrażania właściwych technologii lub działalności przemysłowej (np. korytarze żeglugi, farmy wiatrowe). Niektórzy eksperci zalecają opracowanie kalendarzy przestrzennych i czasowych.

Należy także rozważyć inne formy energii, takie jak światło lub ciepło. Niektóre państwa członkowskie faktycznie uwzględniły te kwestie w swoich strategiach, ale należy przeprowadzić więcej prac, aby przyjąć bardziej strategiczne podejście do takich presji.

5. GŁÓWNE WYZWANIA I PROPOZYCJE UDOSKONALENIA WDRAŻANIA DYREKTYWY RAMOWEJ W SPRAWIE STRATEGII MORSKIEJ[79]

5.1. Bardziej spójne i ambitniejsze określanie „dobrego stanu środowiska”

Dobry stan środowiska to ogólny cel dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej. Zgodnie z dyrektywą wymaga się od państw członkowskich zdefiniowania go na poziomie regionu lub podregionu, a w decyzji z 2017 r. przewidziano w tym celu specyfikacje według określonych kryteriów. Tylko 8 % pierwszych definicji dobrego stanu środowiska zgłoszonych przez państwa członkowskie oceniono jako odpowiednie (SWD(2020) 61). Definicje często są jakościowe; nie wyznacza się w nich jasnych celów i tym samym w większości przypadków brakowało ilościowych szczegółów, które umożliwiają jednoznaczny pomiar postępów. Ogólnie brakowało także spójności w obrębie tego samego regionu lub podregionu morskiego. Określanie dobrego stanu środowiska musi być bardziej mierzalne, spójne w obrębie regionów oraz ambitne[80].

Zmieniona decyzja w sprawie dobrego stanu środowiska, jeżeli zostanie w pełni wdrożona, stanowi odważny i istotny krok w kierunku określenia dobrego stanu środowiska z wykorzystaniem wspólnego podejścia (np. ustanowienie wykazów gatunków, skal oceny i wartości progowych). Niektóre państwa członkowskie wykazały wzmożone starania oraz wyższy poziom ambicji. Z niektórych projektów finansowanych w celu wspierania wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej oraz z niektórych dyskusji na posiedzeniach regionalnych konwencji morskich wynika jednak, że, z kilkoma wyjątkami, wciąż nie osiągnięto w regionach wspólnego rozumienia tego, co stanowi dobry stan środowiska[81]. Mimo że Komisja nie zakończyła jeszcze swojej formalnej oceny nowo zgłoszonych informacji, z początkowej analizy wynika, że wciąż istnieją znaczne różnice w sposobach określania dobrego stanu środowiska zgłoszonych w 2018 r.; w niektórych regionalnych konwencjach morskich osiągnięto jednak znaczne postępy w określaniu wspólnych wskaźników oraz ustalono kilka wartości progowych na

[79] Zgodnie z wymogiem określonym w art. 20 ust. 3 lit. c) dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej.

[80] Zgodnie z tym zaleceniem Komitet Regionów zaapelował o zasadniczą zmianę polityki, zwracając uwagę na brak ambicji i spójności, jeżeli chodzi o cele wyznaczone przez państwa członkowskie, który sprawia, że trudno jest określić, ile jeszcze należy zrobić, by osiągnąć cel (112. sesja plenarna Komitetu Regionów, 3–4 czerwca 2015 r., opinia „Lepsza ochrona środowiska morskiego” przyjęta jednogłośnie).

[81] Uwzględniając ramowy charakter dyrektywy oraz fakt, że dane umożliwiające ocenę, czy dotrzymano terminu (2020 r.) zapewnienia dobrego stanu środowiska, zostaną przekazane dopiero w kolejnej aktualizacji ocen (do 2024 r.), Komisja nie wszczęła dotychczas żadnych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom w odniesieniu do osiągnięcia wyznaczonego celu lub w sprawie braku współpracy na rzecz opracowania definicji dobrego stanu środowiska na szczeblu regionu lub podregionu.

poziomie regionów. Choć we wspólnej strategii wdrażania dąży się do spójności we wdrażaniu dyrektywy, państwa członkowskie mają możliwość elastycznego określania długoterminowych i krótkoterminowych celów odpowiednich dla ich kontekstu i regionu. W decyzji z 2017 r. wymaga się od państw członkowskich określenia pewnych wartości progowych na szczeblu unijnym, a nie poprzez struktury regionalne. Prace nad tymi progami rozpoczęły się podczas pierwszego cyklu wdrażania. Jednak nawet w tym przypadku z dotychczasowych prób mających na celu określenie wartości progowych wynika, że istnieje pewna niejednoznaczność, jeżeli chodzi o tę koncepcję: podczas gdy dobry stan środowiska musi być ambitny, ponieważ powinien odzwierciedlać wspólną definicję tego, co chcemy osiągnąć w odniesieniu do naszych mórz, wyznaczenie terminu (który zgodnie z obowiązującą dyrektywą przypada w roku 2020) uniemożliwia państwom członkowskim przyjęcie ambitnej definicji dobrego stanu środowiska.

5.2. Zapewnianie skuteczności środków

Państwa członkowskie poczyniły znaczne starania w celu opracowania swoich pierwszych programów środków na podstawie dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej, integrując różne krajowe, unijne i międzynarodowe polityki oraz wypełniając istniejące luki za pomocą nowych, opłacalnych środków. Łącznie zgłoszono 4 653 środki. Ogółem 79 % zgłoszonych środków stanowiły bezpośrednie środki techniczne lub regulacyjne (które będą prawdopodobnie miały bardziej bezpośredni wpływ na presje), natomiast pozostałe środki obejmowały w większym stopniu pośrednie działania wspierające. Przyjęte środki nie obejmują jednak w odpowiedni sposób wszystkich presji wywieranych na środowisko morskie, ponieważ tylko 53 % ocenionych programów (w podziale na wskaźniki i państwa członkowskie) wydaje się odpowiednie do celów zmierzenia się z istniejącymi presjami (tabela 12 oraz rys. 8 w dokumencie SWD(2020) 61).

Państwom członkowskim trudno było także ocenić, jaki wpływ na środowisko morskie będą miały poszczególne środki wdrożone przez te państwa. Wynika to po części z trudności w określeniu harmonogramu oraz pełnych praktycznych skutków któregokolwiek ze środków, a tym bardziej skumulowanych korzyści całego zestawu takich środków. W przypadku gdy istnieje wyraźny związek przyczynowo-skutkowy między presjami a środkami, możliwa jest jednak identyfikacja poszczególnych skutków danych polityk unijnych (na przykład dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych, dyrektywy siedliskowej, dyrektywy ptasiej, dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych), które wymieniano także jako środki w kontekście dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej.

Zgodnie z bieżącymi sprawozdaniami w sprawie postępów we wdrażaniu środków związanych z dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej przedłożonymi dotychczas przez 17 państw członkowskich[82] zakończono realizację 16 % nowych środków, natomiast 56 % wciąż jest w trakcie wdrażania. Wydaje się, że opóźnienia wynikają głównie z problemów w zakresie finansowania, problemów technicznych lub krajowych problemów administracyjnych.

Niektóre otwarte kwestie dotyczące drugiego cyklu wdrażania to: (i) skoncentrowanie się na podjęciu odpowiednich działań w odpowiedzi na kluczowe presje w każdym (pod)regionie, które uniemożliwiają państwom członkowskim osiągnięcie dobrego stanu

[82] Sprawozdań na podstawie art. 18 dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej nie złożyły wciąż Bułgaria, Cypr, Grecja, Włochy, Malta i Portugalia (stan na koniec października 2019 r.).

środowiska, (ii) osiągnięcie porozumienia co do poziomu szczegółowości/agregacji środków, których mają dotyczyć sprawozdania, oraz skoncentrowanie się na ich spodziewanych efektach w zakresie zmniejszenia presji oraz ich skutków, (iii) lepsza ocena skuteczności i wydajności środków w osiąganiu celów środowiskowych i dobrego stanu środowiska[83], zwłaszcza poprzez zintegrowane modelowanie lub połączenie z programami monitorowania, oraz (iv) poprawa spójności między unijnymi, regionalnymi i krajowymi środkami w miarę możliwości w ramach współpracy między państwami członkowskimi w celu osiągnięcia lepszych wyników przy mniejszych nakładach.

Kluczowe presje przedstawione przez państwa członkowskie we wspólnej strategii wdrażania z perspektywy (pod)regionu:

- Morze Bałtyckie: eutrofizacja, niszczenie dna morskiego, przyłowy.
- Morze Północne: odpady, rybołówstwo (w tym niszczenie dna morskiego), eutrofizacja, łączny wpływ na gatunki wysoce ruchliwe.
  - ↳ Zatoka Biskajska i wybrzeże Półwyspu Iberyjskiego, Makaronezja i Morza Celtyckie: odpady, gatunki obce, (lokalnie) rybołówstwo.
- Morze Śródziemne: przełowienie, gatunki obce, odpady, łączny wpływ na gatunki wysoce ruchliwe,
  - ↳ inne lokalnie istotne presje, takie jak eutrofizacja w Morzu Adriatyckim oraz hałas impulsowy w zachodniej części Morza Śródziemnego.
- Morze Czarne: substancje zanieczyszczające, hałas podwodny, niszczenie dna morskiego, przełowienie.
- Problem zmiany klimatu dotyczy wszystkich regionów.

5.2.1. Adekwatność środków ochrony przestrzennej

246 spośród około 4 700 środków zgłoszonych przez państwa członkowskie na podstawie dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej to środki ochrony przestrzennej. Od 2012 r. przyczyniły się one podwojenia przestrzeni wyznaczonej jako chronione obszary morskie w Europie, obejmując 10 % wód Europy, i wypełnienia globalnych zobowiązań. Środki te są jednak nierównomiernie rozłożone zarówno w odniesieniu do regionów, jak i do stref głębokości (zob. dokument SWD(2020) 61). W dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej wzywa się do utworzenia spójnych i reprezentatywnych sieci chronionych obszarów w celu zatrzymania utraty różnorodności biologicznej i zwiększenia odporności środowiska morskiego, w szczególności ze względu na zmianę klimatu. Skuteczne chronione obszary morskie (tj. obszary skutecznie chronione i zarządzane) mogą pozwolić uniknąć utraty

[83] Niektórzy posłowie do Parlamentu Europejskiego wyrazili ubolewanie, że Komisja Europejska nie sprawowała większej kontroli nad sposobem prowadzenia monitorowania (posiedzenie Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności Parlamentu Europejskiego w dniu 24 kwietnia 2017 r., pkt 5 porządku obrad). Od 2014 r. prowadzono działania następcze zgodnie z zaleceniami i czyniono dalsze starania na rzecz wzmocnienia współpracy regionalnej.

i degradacji gatunków i siedlisk, przynosić pozytywne skutki uboczne, które zwiększą biomasę gatunków eksploatowanych w celach handlowych, sekwestrować węgiel organiczny i nieorganiczny, przyczyniając się do łagodzenia zmiany klimatu, poprawić ochronę wybrzeży jako istotnego narzędzia służącego przystosowaniu się do zmiany klimatu, zwiększać odporność ekosystemu wobec inwazyjnych gatunków obcych lub globalnego ocieplenia, zatrzymać lub rozrzedzić substancje zanieczyszczające, np. nadmiar substancji biogennych, wspierać zrównoważone działania turystyczno-rekreacyjne, a także mogą stanowić bezcenną ostoję dla badań i innowacji technicznych.

Spora część tych europejskich chronionych obszarów morskich nie jest jednak wciąż odpowiednio zarządzana i ze względu na brak odpowiednich instrumentów i przepływów danych nie można dokonać ich oceny pod względem spójności i skuteczności . Jeżeli chodzi o uczynienie z sieci chronionych obszarów morskich skutecznych narzędzi ochrony przyrody, główne wyzwania w kontekście UE[84] dotyczą: (i) ustanowienia sieci obszarów chronionych, które są ekologicznie znaczące w skali (pod)regionu, co w niektórych regionach będzie obejmowało zwiększenie zasięgu tych sieci, a także zwiększenie minimalnej wielkości obszarów chronionych; (ii) zwiększenia liczby stref ściśle chronionych lub stref wyłączonych z połowów i eksploatacji, a także usprawnienia działań z zakresu egzekwowania przepisów i kontroli, aby zapobiec powstawaniu tzw. „papierowych parków"; (iii) wdrożenia skutecznych planów zarządzania z dostosowanymi środkami i odpowiednimi zasobami na każdym chronionym obszarze. Nowa strategia na rzecz różnorodności biologicznej na okres do 2030 r.[85], która zawiera propozycje ochrony i przywrócenia ekosystemów morskich, stanowi istotny przełom w tej kwestii.

5.3. Usprawnianie wdrażania

5.3.1. Złożoność

Wysokie ambicje i holistyczne podejście przewidziane w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej oznaczają oczywiście, że niezbędne są rozległa wiedza, ocena i sprawozdawczość oraz że do spełnienia tych potrzeb zobowiązane są zarówno państwa członkowskie, jak i służby Komisji. Pierwszy cykl wdrażania był szczególnie wymagający dla wszystkich podmiotów zaangażowanych we wspólną strategię wdrażania, ponieważ każdy z etapów omawiano, definiowano, zgłaszano i oceniano po raz pierwszy. Większość członków wspólnej strategii wdrażania wskazuje, że główne wyzwania to prawidłowe wdrażanie dyrektywy, brak zasobów (głównie zasobów ludzkich oraz czasu), powolna odbudowa ekosystemów morskich oraz brak woli politycznej. Powtarzające się opóźnienia w sprawozdawczości państw członkowskich oraz związane z tym przypadki naruszenia przepisów dyrektywy[86] świadczą o tym, jak trudno jest państwom członkowskim spełnić te wymogi. Mimo że oczekuje się, iż proces

[84] Wyznaczenie chronionych obszarów morskich w UE i zarządzanie nimi jest wymagane na podstawie dyrektywy ptasiej i siedliskowej, a także na podstawie dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej; działania te są także wspierane zgodnie z celami europejskiej strategii ochrony różnorodności biologicznej. Inne polityki, takie jak dyrektywa w sprawie planowania przestrzennego obszarów morskich oraz wspólna polityka rybołówstwa, przyczyniają się do spójnego zarządzania nimi.

[85] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030 – Przywracanie przyrody do naszego życia (COM(2020) 380 final).

[86] Od 2012 r. przeciwko państwom członkowskim wszczęto łącznie 52 sprawy w ramach projektu „EU Pilot" oraz postępowań o uchybienie zobowiązaniom w związku z opóźnieniami w sprawozdawczości.

ten w kolejnych cyklach ulegnie poprawie, ponieważ sprawozdawczość będzie teraz dużo prostsza i jaśniejsza, wciąż istnieją pewne specyficzne kwestie, nad którymi można się pochylić, by usprawnić proces wdrażania.

Na podstawie pierwszego cyklu można zauważyć, że wydaje się, iż zasoby przeznaczone na wdrażanie dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej nie odpowiadają potrzebom związanym z odpowiednim wdrażaniem dyrektywy, nawet jeśli jej wdrażanie jest w dużej mierze wspierane przez inne polityki. Niektóre pomysły na zwiększenie tych zasobów obejmują: włączenie niektórych sektorów przemysłu w monitorowanie własnego oddziaływania na środowisko, powiązanie procesu morskiego planowania przestrzennego w celu zapewnienia odpowiednich proporcji między niebieską gospodarką a zrównoważonością, lepsze wykorzystywanie systemów obserwacji koordynowanych za pośrednictwem programów badawczych (np. „Horyzont 2020") oraz produktów opracowanych na szczeblu unijnym (np. Copernicus), a także zachęcanie państw członkowskich do pełnego wykorzystywania Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego,[87] jeżeli chodzi o finansowanie opracowywania i wdrażania krajowych strategii morskich.

Dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej stanowi niezaprzeczalnie złożone ramy, których przegląd w formie oceny prawodawstwa wkrótce się rozpocznie (począwszy od bieżącego roku). W ramach pierwszego cyklu wdrażania wymagano od wszystkich zaangażowanych podmiotów zrozumienia powiązań między poszczególnymi elementami strategii. Nie zawsze były one jasne. Państwom członkowskim na przykład często nie były w stanie dokonać rozróżnienia między celami i określeniami dobrego stanu środowiska. Nie powiązały one swoich celów ze środkami, co pozwoliłoby im uzyskać mierzalny zapis postępów w kierunku osiągnięcia dobrego stanu środowiska. Podobnie programy monitorowania nie zawsze były związane z celami, a ponieważ zostały wyznaczone przed środkami, powiązanie między nimi także nie było optymalne. Postępy w wyznaczaniu wartości progowych w celu określenia dobrego stanu środowiska są dotychczas powolne i wydaje się, że istnieje pewna niechęć do wyznaczania ambitnych poziomów, ponieważ uniemożliwiłoby to państwom członkowskim osiągnięcie dobrego stanu środowiska w terminie ustanowionym w dyrektywie. W dokumencie SWD(2020) 62 Komisja przygląda się tym przekrojowym kwestiom.

5.3.2. Terminy

Dyrektywa wprowadza niepewność, jeżeli chodzi o terminy składania sprawozdań, ponieważ podaje się w niej ustalone terminy składania poszczególnych części krajowych strategii morskich[88], ale zmienne terminy konsultacji, publikacji lub oceny postępów we wdrażaniu[89]. Problem ten rozwiązano, dochodząc z państwami członkowskimi do porozumienia, aby ustalić we wspólnej strategii wdrażania konkretne terminy. Także termin osiągnięcia dobrego stanu środowiska do 2020 r. na podstawie art. 1 nie jest dobrze dostosowany do cyklów sprawozdawczości, ponieważ ocena postępów

[87] Europejski Fundusz Morski i Rybacki wspiera wdrażanie wspólnej polityki rybołówstwa oraz zintegrowanej polityki morskiej, w tym jej filaru dotyczącego środowiska – dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej. W ramach Funduszu promuje się zrównoważone i zasobooszczędne rybołówstwo oraz działalność w zakresie akwakultury m.in. poprzez wspieranie lepiej zintegrowanych środków ochronnych, lepszej kontroli i egzekwowania przepisów, usprawnionego gromadzenia danych oraz szerszej wiedzy o morzu.

[88] Zgodnie z art. 5 ust. 2 i art. 17 ust. 2 dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej.

[89] Przepisy art. 17 ust. 3, art. 18 oraz art. 19 ust. 3 dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej.

w osiąganiu tego celu na podstawie danych z monitorowania do roku 2020 i po roku 2020 zostanie przekazana dopiero w 2024 r. Podobnie data publikacji niniejszego sprawozdania z wdrażania określona w dyrektywie nie dawała realistycznych możliwości pełnego uwzględnienia informacji zgłoszonych w 2018 r. i dotyczących oceny środowiska morskiego, definicji dobrego stanu środowiska i celów środowiskowych lub postępów we wdrażaniu programów środków. Istnieje także potrzeba uwzględnienia potencjalnych opóźnień, ponieważ wdrażanie poszczególnych środków nie zawsze prowadzi do natychmiastowej odbudowy środowiska morskiego.

Mimo że UE już zsynchronizowała sześcioletni cykl zarządzania i sprawozdawczości w przypadku polityki wodnej i morskiej, dodatkowa synchronizacja z cyklem sprawozdawczym dotyczącym przyrody – opóźnienie równe zasadniczo jeden rok – mogłaby wpłynąć korzystnie na oceny i ich wydajność.

5.3.3. Sprawozdawczość

Działania związane ze sprawozdawczością są bardzo wymagające ze względu na szeroki zakres dyrektywy oraz częstotliwość sprawozdań (trzy główne sprawozdania w ciągu sześcioletniego cyklu). Właściwe organy oraz Komisja znajdują się pod presją kolejnych zobowiązań, odpowiednio w zakresie sprawozdawczości i oceny, a nie mają wystarczająco dużo czasu ani środków, by dokładnie przemyśleć każdy etap i strategiczne dyskusje, zanim będą musiały rozpocząć kolejny etap. Wiele państw członkowskich, które mają opóźnienia w składaniu sprawozdań, spowolniło także proces wdrażania (zob. przypis 8 oraz dokument SWD(2020) 60), co spowodowało efekt domina, jeżeli chodzi o zakończenie ocen przez Komisję. Oznacza to także opóźnienie w przekazywaniu państwom członkowskim informacji zwrotnych, a przez to państwa otrzymują te informacje zbyt późno, by było możliwe uwzględnienie ich w kolejnych sprawozdaniach.

Państwa członkowskie inwestują dużo w sprawozdania tekstowe na potrzeby procesów krajowych oraz konsultacji publicznych. Kluczowe znaczenie dla gromadzenia porównywalnych i terminowych informacji z całej UE ma dziś jednak raportowanie elektroniczne. Ramy polegają na zgłaszanych informacjach z ocen krajowych, natomiast nowe technologie monitorowania mogą umożliwiać uzyskanie dokładniejszego obrazu rzeczywistego stanu mórz oraz postępów w osiąganiu dobrego stanu środowiska. Ponadto podczas pierwszego cyklu dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej sprawozdania tekstowe i sprawozdania elektroniczne nie zawsze były równoważne. Niektóre państwa członkowskie są w stanie wykorzystać sprawozdania regionalnych konwencji morskich, ale ich format nie jest w pełni dostosowany do potrzeb raportowania elektronicznego.

Komisja oraz Europejska Agencja Środowiska pracują nad usprawnieniem i cyfryzacją narzędzi sprawozdawczych, tak aby umożliwić bezproblemowy przepływ informacji z regionalnych konwencji morskich, innych unijnych polityk lub wcześniej przekazanych informacji do sprawozdawczości w ramach dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej. Niespójności między sprawozdaniami elektronicznymi a statycznymi sprawozdaniami tekstowymi – preferowanymi, jak się wydaje, przez niektóre państwa członkowskie – powinny zostać usunięte, ponieważ utrudniają cały proces. Dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej zmierza w kierunku wydajnego i przejrzystego

publikowania informacji na morskim portalu internetowym WISE[90] poprzez publikowanie scentralizowanych tabel i danych przekazanych przez poszczególne kraje.

5.4. Większa integracja polityk

Jak już wspomniano w sekcji dotyczącej skuteczności, dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej uwzględnia wszystkie działania, które wpływają na ekosystemy morskie (np. rybołówstwo, transport, wydobycie ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich, odnawialne źródła energii), ale nie reguluje ich w konkretny sposób. Nie jest zaskoczeniem, że około 75 % środków przewidzianych w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej wywodzi się z innych ram legislacyjnych. Dlatego też uwzględnienie ich w innych politykach sektorowych oraz skoordynowanie z nimi ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celów dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej zarówno na poziomie krajowym, jak i na poziomie UE. Strategia niebieskiego wzrostu[91], mimo że jej kluczowa zasada zrównoważoności jest taka sama jak w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej, może potencjalnie (jeżeli nie zostanie wdrożona w zrównoważony sposób) być w pewnym stopniu sprzeczna ze środkami dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej służącymi osiągnięciu dobrego stanu środowiska, zwłaszcza w świetle potencjalnego rozszerzenia działalności morskiej takiej jak energetyka morska i akwakultura. W celu zapewnienia, aby rozszerzenie tradycyjnych form działalności gospodarczej lub wdrożenie nowych form takiej działalności nie wywierało dodatkowej presji na środowisko morskie, UE i jej państwa członkowskie muszą zbudować więcej opartych na nauce, solidnych powiązań między dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej a strategiami politycznymi, które regulują działalność morską, na przykład dyrektywą w sprawie planowania przestrzennego obszarów morskich, wspólną polityką rybołówstwa, inicjatywami z zakresu energii[92], polityką transportu morskiego lub wszelkimi innymi działaniami (np. zarządzaniem akwakulturą, odsalaniem lub gospodarowaniem odpadami). Działania te mają do odegrania istotne role w przekształcaniu naszego społeczeństwa i gospodarki w zrównoważony system oraz w bezemisyjny kontynent, który jest celem Europejskiego Zielonego Ładu[93]. Morskie elektrownie wiatrowe są niezbędne, aby położyć kres zależności od paliw kopalnych. Zrównoważona akwakultura zapewnia bezpieczeństwo żywnościowe oraz zrównoważoną dietę, a jednocześnie pozwala uniknąć większej presji w wyniku użytkowania gruntów. Przyszła strategia dotycząca morskiej energii wiatrowej oraz zmienione strategiczne wytyczne dotyczące zrównoważonego rozwoju akwakultury w UE – oba dokumenty mają zostać przyjęte w 2020 r. – przyczynią się do osiągnięcia tego celu i powinny obejmować wszystkie istotne aspekty środowiskowe. Rozwój tych sektorów nie może odbywać się za cenę osłabienia odporności ekosystemu morskiego, gdyż wywołałoby to efekt domina, jeżeli chodzi o ogólną globalną odporność na skutki zmiany klimatu.

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

[91] Komunikat Komisji: Innowacje w niebieskiej gospodarce: wykorzystujące potencjał mórz i oceanów w zakresie wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy, COM(2014) 254/2.

[92] M.in.: dyrektywa 2013/30/UE w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich; dyrektywa 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych; rozporządzenie (UE) 2015/757 w sprawie monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji dwutlenku węgla z transportu morskiego.

[93] W komunikacie w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu Komisja zaproponowała na przykład rozszerzenie europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji na sektor gospodarki morskiej.

Członkowie wspólnej strategii wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej uznali, że należy prowadzić więcej prac między różnymi grupami i sektorami nad kwestiami przekrojowymi, takimi jak związki między działaniami, presjami i stanem oraz zmiana klimatu, w celu osiągnięcia dobrego stanu środowiska.

W decyzji z 2017 r. sprecyzowano, w jaki sposób oceny stanu środowiska morskiego powinny być powiązane z normami i procesami wynikającymi z innych przepisów UE. Wszystkie państwa członkowskie powiązały większość swoich programów monitorowania i programów środków z innymi przepisami, przede wszystkim z przepisami dotyczącymi środowiska (a mianowicie z ramową dyrektywą wodną, dyrektywą siedliskową oraz dyrektywą ptasią). Z ocen Komisji i analiz naukowych wynika jednak, że nie miała jeszcze miejsca integracja polityki na szczeblu operacyjnym (np. integracja danych, planowanie monitorowania, określanie ocen) i że niezbędne są dalsze starania, aby wykorzystać synergie, dostosować procesy i ostatecznie oszczędzić zasoby. W sekcji 3 niniejszego sprawozdania zwrócono uwagę na potencjalne tematy, które można byłoby lepiej powiązać lub skoordynować w ramach unijnych polityk.

Szczególnie ważnym przypadkiem jest powiązanie między dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej a polityką klimatyczną. Głównym elementem systemu klimatycznego są oceany, w których znajduje się antropogeniczny dwutlenek węgla oraz dużo więcej ciepła niż w atmosferze; oceany stanowią ogromne pochłaniacze dwutlenku węgla i regulują przepływ ciepła na całej Ziemi. Oceany mają w związku z tym decydujący wpływ na globalny klimat i vice versa. Zgodnie z opublikowanym niedawno sprawozdaniem Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC) w sprawie oceanu i kriosfery w zmieniającym się klimacie[94]: (i) od 1993 r. wskaźnik ocieplenia oceanów wzrósł ponad dwukrotnie i już oddziałuje na cały słup wody; (ii) od lat 80. XX wieku ocean wchłonął 20–30 % całkowitych emisji antropogenicznych dwutlenku węgla, co spowodowało jeszcze większe zakwaszanie oceanów; (iii) ocean traci tlen i rozszerzyły się strefy o niższej zawartości tlenu, oraz (iv) od 1982 r. dwukrotnie zwiększyła się częstotliwość morskich fal upałów, a ponadto wydłużyły się one i wzrosła ich intensywność. Te zmiany oceanograficzne mogą mieć dramatyczne konsekwencje dla różnorodności biologicznej mórz oraz dla odporności ekosystemu. W przypadku wszystkich ekosystemów morskich, których oceny dokonano w sprawozdaniu IPCC, istnieje podwyższone ryzyko, że wpłyną na nie tendencje klimatyczne.

Pomimo istotności związku między dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej a zmianą klimatu, zarówno na poziomie monitorowania, jak i na poziomie opracowywania polityk, związek ten nie jest oczywisty. Państwa członkowskie wyróżniły skutki wywołane przez zmianę klimatu oraz zakwaszanie oceanów jako istotne kwestie transgraniczne, do których bezpośrednio lub pośrednio odnoszą się programy monitorowania w ramach dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej. Wciąż jednak nie określono dobrze kluczowych zagadnień, takich jak monitorowanie zakwaszania oceanów w morzach europejskich oraz wpływ morskich fal upałów na różnorodność biologiczną mórz.

5.5. Zacieśnienie współpracy regionalnej

Od momentu przyjęcia dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej poprawiła się współpraca regionalna, jednak konieczna jest ściślejsza współpraca w celu osiągnięcia pełnej regionalnej spójności, jeżeli chodzi o strategie morskie (zob. dokument

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

SWD(2020) 60). Jeżeli chodzi o trzy główne etapy wdrażania dyrektywy: a) Komisja zaleciła, aby państwa członkowskie korzystały z większej liczby norm wynikających z przepisów UE lub wspólnych regionalnych wskaźników oceny stanu swoich wód morskich; b) spójność regionalną unijnych programów monitorowania uznano za umiarkowaną do wysokiej z wyjątkiem Morza Śródziemnego, gdzie była ona niższa; oraz c) ogólna spójność programów środków była umiarkowana we wszystkich regionach, a wysoka w regionie Morza Czarnego. W konsekwencji należy lepiej skoordynować wysiłki mające na celu ograniczenie głównych presji wpływających na każdy (pod)region.

Ze wstępnej analizy informacji zgłoszonych w 2018 r. wynika, że w drugim cyklu nadal istnieją duże rozbieżności między przyległymi państwami członkowskimi, jeżeli chodzi o elementy wykorzystywane do celów oceny stanu ekosystemów morskich. Państwa członkowskie mogłyby w większym stopniu wykorzystywać wyniki regionalnych konwencji morskich, kiedy są one zgodne z wymogami dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej. Co ważne, konwencje te integrują działania sąsiadujących państw (niebędących członkami UE) i pomagają w budowaniu zdolności. Kiedy jednak regionalne konwencje morskie nie są w stanie spełnić wymogów wynikających z dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej, państwa członkowskie powinny opracować własne strategie koordynacji transgranicznej i regionalnej zgodnie z dyrektywą. Ostatecznym celem jest dokonywanie przez UE postępów w kierunku bardziej skutecznej, zharmonizowanej i oszczędnej ochrony środowiska morskiego. Regionalne wartości progowe należy określać zgodnie z decyzją Komisji z 2017 r.

5.6. Zapewnianie dostępności i porównywalności danych

W początkowej ocenie dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej z 2012 r. status 80 % gatunków i siedlisk oraz 40 % zasobów rybnych eksploatowanych w celach handlowych zaklasyfikowano jako „nieznany”[95]. W niektórych przypadkach brak danych wynika z autentycznej luki w wiedzy (np. tylko jedno państwo członkowskie mogło zgłosić dane i określić podstawowy poziom hałasu podwodnego w 2012 r.), jednak w innych przypadkach dane można udoskonalić, wykorzystując ponownie istniejące informacje (np. w celu zmierzenia eutrofizacji progi stężenia chlorofilu a określone w interkalibracji w ramowej dyrektywie wodnej wykorzystało mniej niż 40 % państw członkowskich)[96]. W ostatnich latach ogromne wsparcie stanowiły dane wejściowe z projektów badawczych, które wyraźnie spełniły wymogi wynikające z dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej oraz potrzeby w ramach polityk (np. projekt INDICIT[97], jeżeli chodzi o opracowywanie wspólnych baz danych i monitorowanie protokołów dotyczących połykania odpadów przez żółwie, oraz projekt MISTIC SEAS II[98], jeżeli chodzi o dostosowanie oceny różnorodności biologicznej mórz w Makaronezji). Niektórzy eksperci[99] wzywają do wykorzystywania innowacyjnych i oszczędnych systemów monitorowania, które umożliwiłyby szerokie pokrycie przestrzenne i czasowe regionalnych mórz.

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

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

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

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

[99] Na przykład, Borja i in., 2016 r. (https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00020), Danovaro i in., 2016 r. (https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00213) lub Lynam i in., 2016 r. (https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00182).

Drugim wyzwaniem jest zdobycie informacji, które są porównywalne we wszystkich państwach członkowskich. Aby ułatwić to zadanie, grupy i sieci ekspertów pracujące w ramach wspólnej strategii wdrażania próbują ustanowić solidne metody, takie jak na przykład ujednolicone wykazy elementów (np. substancji zanieczyszczających, substancji biogennych, gatunków) lub wartości progowe w celu określenia i oceny dobrego stanu środowiska. Te aspekty metodyczne mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia, aby wyniki ocen były porównywalne pomiędzy wszystkimi państwami członkowskimi. Opracowanie narzędzi elektronicznego raportowania przyczyniło się do poprawy porównywalności ponad granicami, ale wciąż możliwa jest poprawa, jeżeli chodzi o ich budowę oraz zmienność przekazywanych informacji (np. nie wszystkie państwa członkowskie interpretują dany środek w ramach dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej w ten sam sposób; liczba zgłoszonych środków sięga od 17 środków na Łotwie do 417 w Hiszpanii). W chwili obecnej informacje na podstawie dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej na szczeblu unijnym wciąż są fragmentaryczne do tego stopnia, że przeglądu stanu środowiska morskiego przedstawionego w dokumencie SWD(2020) 61 nie można było oprzeć wyłącznie na sprawozdaniach przekazanych na podstawie tej dyrektywy ramowej. Jeżeli decyzja z 2017 r. zostanie w pełni wdrożona, powinno to rozwiązać ten problem. Wdrożenie tej decyzji w kontekście wspólnej strategii wdrażania pozostanie zatem dla Komisji jednym z jej głównym celów, dzięki czemu wszystkie państwa członkowskie będą miały wspólne i porównywalne dane i podejścia.

6. NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI

W niniejszym sprawozdaniu podsumowano główne osiągnięcia i największe wyzwania pierwszego cyklu wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej. Wszystkie wnioski przedstawione w niniejszym dokumencie będą podlegać szeroko zakrojonemu procesowi konsultacji w ramach zbliżającej się oceny dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej.

Dzięki dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej w UE obowiązuje holistyczna i kompleksowa polityka morska, w ramach której wprowadza się w życie podejście ekosystemowe do zarządzania działalnością człowieka na morzach Europy. Co ważne, polityka ta pomaga także w wypełnianiu najważniejszych zobowiązań międzynarodowych. W dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej zapewniono strukturę, która umożliwia ustanawianie niezbędnych strategii morskich w celu dążenia do dobrego stanu środowiska unijnych wód morskich. Dzięki temu monitoruje się stan różnych elementów ekosystemu oraz obecność (a także, jeżeli jest to możliwe, skutki) kluczowych presji, a ponadto wdrażane są odpowiednie środki służące osiągnięciu głównego celu i celów środowiskowych. W ostatnich latach rozpoczęto międzywydziałową współpracę oraz międzysektorową wymianę danych między państwami członkowskimi, a także rozszerzono regionalną koordynację przy wsparciu regionalnych konwencji morskich.

Choć nie należy lekceważyć bodźca, jakim była dyrektywa, strategie morskie państw członkowskich należy dostosować do wyników działań w zakresie zarządzania w celu osiągnięcia największych możliwych korzyści, jednocześnie przyjmując do wiadomości, że w niektórych przypadkach ramy czasowe dostępne na potrzeby osiągnięcia dobrego stanu środowiska nie są wystarczające.

Ponadto wątpliwe jest, czy zarówno wdrożone środki, jak i dostępna wiedza są wystarczające. Prawdą jest także, że zadaniem dyrektywy ramowej w sprawie strategii

morskiej nie jest regulowanie poszczególnych działań i potrzeb, które w pewnych przypadkach, kiedy w bieżących krajowych, regionalnych lub unijnych ramach prawnych występują luki, muszą być uzupełniane przez bardziej szczegółowe przepisy. Postępy w osiąganiu dobrego stanu środowiska nie były zatem wystarczająco szybkie, by objąć wszystkie wskaźniki przewidziane w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej na wszystkich wodach Unii do 2020 r. Może to być związane z szeregiem czynników, takich jak złożoność analizowania środowiska morskiego, gospodarowania nim i raportowania na jego temat, brak woli politycznej do odpowiedniego finansowania i egzekwowania koniecznych środków lub brak zaangażowania innych sektorów gospodarczych i prywatnych (poza organami publicznymi ds. ochrony środowiska). Na tej podstawie – oraz bez przesądzania o ewentualnym przeglądzie dyrektywy zgodnie z procesem lepszego stanowienia prawa[100] w celu ulepszenia wdrażania oraz wyników dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej – doświadczenie zdobyte dotychczas dzięki wspólnej strategii wdrażania umożliwiło wstępną identyfikację obszarów krytycznych, które wymagają następujących działań:

1) Podnoszenie poziomu ambicji i woli politycznej. Państwo członkowskie oraz Komisja powinny podjąć wszystkie niezbędne kroki, aby zintensyfikować poszczególne etapy procesu wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej w celu osiągnięcia dobrego stanu środowiska oraz zrównoważonego wykorzystania europejskich mórz. Spójność polityk należy zapewnić na szczeblu UE, na przykład podczas określania operacyjnych celów wspólnych kluczowych polityk UE (np. wspólna polityka rybołówstwa i wspólna polityka rolna) oraz podczas dokonywania przeglądu/aktualizacji niektórych najistotniejszych instrumentów UE. Powolne wdrażanie decyzji z 2017 r. podważa ponadto spójność określania dobrego stanu środowiska. Dodatkowe wyzwania wynikają z panujących warunków naturalnych, zmiany klimatu oraz z opóźnienia czasowego między wdrożeniem niektórych środków a odbudową środowiska morskiego.

2) Zapewnienie wystarczających zasobów ludzkich i materiałowych do celów ochrony środowiska morskiego oraz stosowania holistycznego podejścia ekosystemowego dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej. Na poprawę stanu środowiska najbardziej korzystnie mogłoby wpłynąć wdrożenie w skoordynowany sposób skutecznych środków ukierunkowanych na co najmniej najważniejsze presje, na które wystawiony jest dany (pod)region morski. Nie oznacza to, że pomija się niektóre skutki dla ekosystemów morskich, ale powinno to zapewnić, aby obowiązujące środki były wystarczająco skuteczne, by zapobiec głównym przyczynom degradacji oraz, gdy jest to wykonalne, by przywrócić ekosystemy morskie, które uległy niekorzystnemu oddziaływaniu. Skuteczne środki wymagają integracji z sektorami takimi jak sektor rybołówstwa, energii, transportu, rolnictwa i działań na rzecz klimatu. Pewien brak ilościowego określenia zgłoszonych środków oraz niepewność co do tego, jak dalece przyczynią się one do osiągnięcia dobrego stanu środowiska, sprawia, że nie jest jasne, czy środki przyjęte na mocy istniejących unijnych polityk jako całości są wystarczające pod względem osiągania wymaganych redukcji presji i oddziaływań na środowisko morskie.

[100] Zasady pomocniczości i proporcjonalności: wzmacnianie ich roli w kształtowaniu polityki UE, COM(2018) 703 final.

3) Usprawnienie i uproszczenie wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej. Można realizować działania w zakresie uproszczenia harmonogramów i procesów sprawozdawczych, ale wymaga to większej dostępności i harmonizacji danych. Usprawnienie wymagałoby większej koordyncji regionalnej, dostosowania koncepcji i podejść (co ułatwić może np. wspólna strategia wdrażania) oraz koordynacji między politykami na szczeblu krajowym, regionalnym i unijnym. W oparciu o doświadczenie zdobyte w trakcie pierwszego cyklu wdrażania oraz o parametry określone w dyrektywie ograniczenie sprawozdawczości mogłoby uwolnić zasoby, które umożliwiłyby państwom członkowskim oraz Komisji skoncentrowanie się na meritum ocen oraz na wdrażaniu środków.

Jako że drugi cykl wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej jest obecnie w pełni, Komisja rozważy te wnioski w ramach swoich przygotowań – zgodnie z wytycznymi dotyczącymi lepszego stanowienia prawa – do przeglądu dyrektywy. Przyczyni się to bezpośrednio do wdrożenia Europejskiego Zielonego Ładu, a konkretnie do unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030 oraz strategii „zero zanieczyszczeń".