KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.2.2014 r.
COM(2014) 97 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

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

Ocena i wytyczne Komisji Europejskiej
{SWD(2014) 49 final}

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

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

Ocena i wytyczne Komisji Europejskiej

Niniejsze sprawozdanie, opracowane nieco ponad pięć lat po wejściu w życie dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej, oznacza zakończenie pierwszej ambitnej fazy jej wdrażania. W tym czasie gromadzono dane i prowadzono działania analityczne na niespotykaną dotąd skalę, w trakcie których państwa członkowskie przedstawiły ocenę stanu swoich mórz (ocenę wstępną), scharakteryzowały „dobry stan środowiska" w odniesieniu do swoich wód morskich oraz wyznaczyły szereg celów ukierunkowanych na zmniejszenie różnicy między bieżącą sytuacją a sytuacją, w jakiej chcą się znaleźć w 2020 r., tj. w roku, do którego muszą osiągnąć dobry stan środowiska. Działania te umożliwiły przeprowadzenie szerokiej debaty publicznej dotyczącej ochrony środowiska morskiego, zgromadzenie ogromnej liczby informacji na temat mórz i oceanów oraz dalszy rozwój współpracy regionalnej, w szczególności w ramach regionalnych konwencji morskich. Jednocześnie przeprowadzona przez Komisję ocena sprawozdań państw członkowskich budzi zaniepokojenie: definicje dobrego stanu środowiska przedstawione przez państwa członkowskie oraz wyznaczona przez nie droga do osiągnięcia tego dobrego stanu wskazują na zasadniczo ograniczony poziom ambicji, często istniejące zobowiązania i normy nie są w nich uwzględnione, a między poszczególnymi państwami UE brakuje spójności – nawet między sąsiadującymi państwami tego samego regionu morskiego.

Do grudnia 2013 r. prawie wszystkie zainteresowane państwa członkowskie przedłożyły sprawozdania Komisji Europejskiej[1]. W niniejszym sprawozdaniu podkreślono fakt, że niektóre państwa członkowskie mają jedynie częściowy dostęp do danych oraz że jedno państwo członkowskie w ogóle nie przedstawiło sprawozdania. W stosownych przypadkach Komisja Europejska wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Równolegle do prowadzonych działań prawnych Komisja rozważy sposób przekazania swojej oceny i wytycznych państwom członkowskim, których nie uwzględniono w niniejszym sprawozdaniu, po przedłożeniu przez nie pełnych sprawozdań.

Na podstawie tej analizy w niniejszym sprawozdaniu przedstawiono wytyczne[2] w formie zaleceń, które należy wdrożyć na poziomie unijnym, regionalnym i krajowym. Komisja nie zaleca ponownego rozpoczynania działań sprawozdawczych w przypadkach, w których wykryto braki, lecz przedstawia w niniejszym sprawozdaniu oraz w załączonym dokumencie roboczym służb Komisji podejście proaktywne, ukierunkowane na przyszłość. Celem jest przedstawienie konkretnych wytycznych dotyczących sposobów rozwiązywania

[1] Zob. dokument roboczy służb Komisji: „Pierwsze działania na rzecz wdrożenia dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej – ocena zgodnie z art. 12 dyrektywy 2008/56/WE" [„First steps in the implementation of the Marine Strategy Framework Directive – Assessment in accordance with Article 12 of Directive 2008/56/EC"] w odniesieniu do stanu prac nad sprawozdaniami państw członkowskich. Zgodnie z dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej państwa członkowskie nieposiadające wybrzeża nie musiały przedstawiać sprawozdań.

[2] Na mocy art. 12 dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej.

zidentyfikowanych problemów, dzięki czemu proces dalszego wdrażania będzie mniej kosztowny i bardziej skuteczny.

Dokument roboczy służb Komisji[3] towarzyszący niniejszemu sprawozdaniu zawiera bardziej szczegółową analizę sprawozdań państw członkowskich dotyczących określonego w dyrektywie zbioru 11 wskaźników jakości środowiska morskiego (np. różnorodności biologicznej, gatunków obcych, ryb, zdrowia łańcucha pokarmowego, substancji zanieczyszczających, odpadów, hałasu podwodnego) oraz bardziej szczegółowe zalecenia, a także szczegółowe oceny i zalecenia w odniesieniu do poszczególnych państw. Pod koniec 2014 r. Wspólne Centrum Badawcze (JRC) Komisji Europejskiej opracuje szczegółowe oceny dotyczące bardziej technicznych aspektów sprawozdań państw członkowskich. Europejska Agencja Środowiska (EEA) również przedstawi wnioski na temat ogólnego stanu środowiska morskiego w Europie.

1. STAN EUROPEJSKICH MÓRZ

Morza Europy zajmują łącznie większą powierzchnię niż jej część kontynentalna; stanowią siedlisko różnorodnych, wrażliwych i unikalnych organizmów morskich, na temat których wciąż jeszcze niewiele wiadomo. Na ekosystemy morskie coraz bardziej oddziałuje działalność człowieka zarówno na lądzie, jak i na morzu, ponieważ 41 % populacji europejskiej żyje w regionach przybrzeżnych oraz rośnie działalność gospodarcza zależna od środowiska morskiego. W sprawozdaniach państw członkowskich potwierdzono, że europejskie morza nie charakteryzują się „dobrym stanem środowiska".

Istnieje szereg różnych przyczyn takich wyników, w szczególności:

- 39 % zasobów Atlantyku Północno-Wschodniego i 88 % zasobów Morza Śródziemnego i Morza Czarnego jest nadal przeławianych, chociaż sytuacja powoli się poprawia[4];

- zanieczyszczenie środowiska morskiego zmniejszyło się w niektórych miejscach, jednak ogólnie poziomy substancji biogennych i określonych substancji niebezpiecznych nadal przekraczają dopuszczalne limity. Ubytek ilości tlenu na skutek zanieczyszczeń powodowanych przez substancje biogenne stanowi szczególnie poważny problem w Morzu Bałtyckim i Morzu Czarnym;

- odpady morskie, głównie z tworzyw sztucznych, stanowią coraz większy problem zarówno na poziomie globalnym, jak i w UE. Nad Morzem Północnym w żołądkach ponad 90 % fulmarów, gatunku ptaków morskich, wykryto tworzywa sztuczne, a na 100-metrowym odcinku plaży wybrzeża atlantyckiego znajduje się średnio 712 sztuk odpadów. Skutki tego coraz poważniejszego problemu są różnorodne, a ich skala nie jest jeszcze w pełni znana;

[3] Dokument roboczy służb Komisji: „Pierwsze działania na rzecz wdrożenia dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej – ocena zgodnie z art. 12 dyrektywy 2008/56/WE" [„First steps in the implementation of the Marine Strategy Framework Directive – Assessment in accordance with Article 12 of Directive 2008/56/EC"].

[4] Komunikat Komisji do Rady w sprawie konsultacji dotyczących uprawnień do połowów na 2014 r. COM(2013) 319 final.

- zmiana klimatu, chociaż nie została bezpośrednio oceniona na podstawie dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej, również przyczynia się do dalszej degradacji ekosystemów morskich.

Należy dołożyć większych starań, aby osiągnąć cel wyznaczony na 2020 r., polegający na osiągnięciu dobrego stanu środowiska dzięki pełnemu, właściwemu, zgodnemu i spójnemu wdrażaniu dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej.

2. PODSTAWOWE ZASADY OCENY

Komisja zastosowała zbiór zasad w celu ocenienia, czy informacje przedstawione przez państwa członkowskie stanowią pełne, właściwe, zgodne i spójne ramy[5] wymagane na mocy art. 8 (wstępna ocena), art. 9 (określenie dobrego stanu środowiska) i art. 10 (cele środowiskowe) przedmiotowej dyrektywy. W szczególności Komisja przeanalizowała następujące kwestie:

- czy w sprawozdaniach państw członkowskich uwzględniono wszystkie właściwe wskaźniki i wszystkie wody morskie w odniesieniu do wszystkich stosownych przepisów;

- czy dobry stan środowiska określono w sposób szczegółowy i pod względem ilościowym, zapewniając tym samym możliwość ocenienia postępów dokonanych na rzecz jego osiągnięcia;

- czy definicje dobrego stanu środowiska określono spójnie w tych samych regionach lub podregionach morskich;

- czy ocena wstępna odzwierciedlała dostępną wiedzę naukową z dziedzin objętych dyrektywą i umożliwiała ustanowienie podstawy do przyszłych odniesień;

- czy określone cele odzwierciedlały ustalenia zawarte w ocenie wstępnej i definicji dobrego stanu środowiska, aby umożliwić państwom członkowskim realne osiągnięcie dobrego stanu środowiska do 2020 r.;

- czy państwa członkowskie uwzględniły istniejące rozporządzenia i polityki UE dotyczące środowiska morskiego oraz odpowiednie normy określone w regionalnych konwencjach morskich w przypadkach, w których nie była dostępna żadna norma UE.

[5] Zgodnie z art. 12 dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej: „Na podstawie wszystkich powiadomień otrzymanych zgodnie z art. 9 ust. 2, art. 10 ust. 2 i art. 11 ust. 3 w odniesieniu do każdego regionu lub podregionu morskiego Komisja dokonuje oceny, czy w przypadku każdego państwa członkowskiego elementy zawarte w powiadomieniu tworzą odpowiednie ramy spełniające wymogi niniejszej dyrektywy, a także może zwrócić się do danego państwa członkowskiego o dostarczenie wszelkich dodatkowych niezbędnych informacji, które są dostępne. Sporządzając oceny, Komisja uwzględnia spójność ram w obrębie różnych regionów i podregionów morskich oraz w całej Wspólnocie”.

Zasady te zostały szczegółowo opisane w szeregu kwestionariuszy[6]. Niespełnienie jednej z tych zasad lub większej ich liczby skutkowało ocenieniem sprawozdania jako „częściowo odpowiedniego" lub „nieodpowiedniego", jako „niezgodnego" lub w odniesieniu do spójności: „niewielka" bądź „średnia. Spełnienie wszystkich zasad, nawet w minimalnym stopniu, prowadziło do ocenienia sprawozdania jako „odpowiednie", „zgodne" i „spójne".

Jedynie w przypadku spełnienia tych ostatnich kryteriów przez wszystkie państwa członkowskie można uznać czy prowadzona polityka powoduje, że cała UE jest na dobrej drodze, aby do 2020 r. osiągnąć cel polegający na „zróżnicowanych i dynamicznych pod względem ekologicznym oceanach i morzach, które są czyste, zdrowe i urodzajne"[7]. Obecnie tak nie jest. Kwestię tę ilustruje kilka następujących przykładów:

– państwa członkowskie przedstawiły sprawozdania dotyczące wykazów różnych gatunków i siedlisk, przy czym niektóre z nich zignorowały siedliska określone w dyrektywie siedliskowej, a niektóre zignorowały te występujące w ich wodach;

– państwa członkowskie zidentyfikowały różne substancje zanieczyszczające określone w wykazie substancji priorytetowych na podstawie ramowej dyrektywy wodnej, zwracając szczególną uwagę na niektóre z nich, a inne ignorując;

– jedynie kilka państw członkowskich wyraźnie stwierdziło, że wszystkie stada powinny być eksploatowane na poziomach zapewniających maksymalny podtrzymywalny połów lub poniżej tych poziomów.

Oceny Komisji nie należy jednak interpretować przede wszystkim pod względem zgodności z dyrektywą. Celem oceny jest raczej umożliwienie Komisji przedstawienia państwom członkowskim wytycznych dotyczących realizacji założeń przedmiotowej dyrektywy oraz podsumowania dotyczącego wdrażania tej dyrektywy. Ponadto uznając, że sprawozdawczość jest dla państw członkowskich poważnym przedsięwzięciem, w szczególności pod względem napiętych terminów, ocena Komisji jest tak dokładna jak otrzymane przez nią informacje. Istnieją przykłady sprawozdawczości bardzo dobrej jakości, lecz są też przypadki, w których w sprawozdaniach występują luki lub sprzeczności.

3. GŁÓWNE USTALENIA

1) Kompleksowa ocena

Ocena dotycząca stanu wód morskich w UE ma charakter holistyczny i obejmuje kwestie społeczno-gospodarcze. Dzięki zgromadzeniu ogromnej ilości informacji ocena ta umożliwia lepsze zrozumienie presji i wpływu wywieranych przez działalność człowieka na organizmy morskie. W szczególności bardziej systematycznie niż kiedykolwiek wcześniej odniesiono się do kwestii różnorodności biologicznej, gatunków obcych, odpadów morskich i hałasu podwodnego. Większość państw członkowskich przedstawiła informacje dotyczące

[6] Zob. dokument roboczy służb Komisji, ibidem.
[7] Artykuł 3 pkt 5 dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej.

przeważającej liczby artykułów i wskaźników, dokonując tym samym bardzo szczegółowego przeglądu środowiska morskiego w Europie. Jakość sprawozdań znacznie się jednak różni między państwami, jak i w poszczególnych państwach członkowskich, oraz pod względem wskaźników.

W większym stopniu uwzględniano takie instrumenty jak ramowa dyrektywa wodna, wspólna polityka rybołówstwa i polityka UE w zakresie różnorodności biologicznej w obszarze morskim. Tym samym wniesiono istotny wkład w zapewnianie spójności polityki, co doprowadziło do poprawy współpracy międzysektorowej i dialogu na szczeblu UE.

Prace nad dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej przyczyniły się do kolejnych zmian w regionalnych konwencjach morskich i towarzyszyły ich wprowadzaniu, dzięki czemu wykazano komplementarność prac na poziomie mórz w UE i regionie oraz zapewniono korzyści wszystkim zainteresowanym stronom. W ramach regionalnych konwencji morskich prowadzono prace o różnym stopniu zaawansowania nad sprawozdaniami dotyczącymi stanu ich mórz w celu dostarczenia danemu państwu członkowskiemu informacji na potrzeby jego własnej oceny wstępnej. W ramach konwencji opracowano także nowe wskaźniki, cele i metody na poziomie regionalnym oraz uzgodniono, iż istnieje potrzeba poprawy koordynacji regionalnej.

Ponadto w państwach członkowskich zorganizowano konsultacje społeczne[8], w następstwie których przeprowadzono debatę z zainteresowanymi stronami na temat poziomu ambicji polityki morskiej w całej UE i poza nią.

Ogólnie pierwsza faza wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej zbliżyła zatem UE do konkretnej realizacji podejścia ekosystemowego w odniesieniu do zarządzania działalnością człowieka oddziałującą na morza, tj. koncepcji będącej istotą przedmiotowej dyrektywy. Zdobyto cenne doświadczenia zarówno na poziomie UE, jak i w państwach członkowskich oraz w ramach regionalnych konwencji morskich.

2) Adekwatność

Mimo wspomnianych pozytywnych aspektów Komisja Europejska znalazła również uchybienia w sprawozdaniach przekazanych przez państwa członkowskie – nawet te państwa członkowskie, które najlepiej wywiązały się z obowiązku sprawozdawczości, nadal muszą uzupełnić określone braki.

W ocenie wstępnej przeprowadzanej przez państwa członkowskie na mocy art. 8 przedstawiane są dowody będące podstawą wdrażania przedmiotowej dyrektywy. W sprawozdaniach dotyczących oceny wstępnej często przedstawia się jednak jedynie fragmentaryczne podsumowanie stanu środowiska morskiego, co nie zawsze odzwierciedla dostępną wiedzę w całości.

[8] Komisja Europejska otrzymała informacje od 17 państw członkowskich dotyczące procesu konsultacji społecznych wymaganych na mocy art. 19 dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej. W celu uzyskania dalszych informacji zob. dokument roboczy służb Komisji.

Występowanie braków w danych w sprawozdaniach państw członkowskich jest nieuniknione, ponieważ nadal istnieją znaczące braki w wiedzy dotyczącej kwestii morskich, a zakres oceny wymaganej na mocy art. 8 dyrektywy w sprawie strategii morskiej jest bardzo złożony. Tylko kilka państw członkowskich przedstawiło jednak strategię dotyczącą sposobu uzupełnienia istniejących braków w danych przed następnym cyklem sprawozdawczym, na przykład w ramach przyszłych planów monitorowania na poziomie krajowym i regionalnym. Wyniki projektów badawczych ukierunkowanych w szczególności na braki w wiedzy dotyczącej kwestii morskich wpisujących się w zakres 11 wskaźników określonych w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej nie zawsze były wykorzystywane w najlepszy sposób. Co więcej państwa członkowskie nie zastosowały wstępnej oceny do wyznaczenia poziomu odniesienia: z powodu tej niewykorzystanej szansy ocenienie odległości do poziomu docelowego staje się trudne, a w niektórych przypadkach niemożliwe.

Ponadto odpowiednie określenie dobrego stanu środowiska zgodnie z art. 9 jest szczególnie ważne w tej pierwszej fazie wdrażania, ponieważ pozwala ono wyznaczyć poziom ambicji celów, które państwa członkowskie zobowiązują się osiągnąć do 2020 r.

Większość państw członkowskich przedstawiła sprawozdanie dotyczące dobrego stanu środowiska w odniesieniu do wszystkich wskaźników, a niektóre państwa wyznaczyły ambitne poziomy odniesienia na podstawie jego definicji. Większość państw nie wyszła jednak poza podstawowe ramy dobrego stanu środowiska określone w dyrektywie. Na przykład wiele państw członkowskich nie uwzględniło elementów jakościowych lub wyjaśniających, które pozwoliłyby zilustrować przedmiotową koncepcję oraz zapewnić wartość dodaną, ambicję i jasno określone cele. Często również nie określano dobrego stanu środowiska w sposób umożliwiający jego pomiary, przez co w praktyce niemożliwe jest ocenienie zakresu, w jakim stan ten został osiągnięty. Wysokie ambicje w dążeniu do jakości pod względem określania dobrego stanu środowiska, o ile istnieją, często kończą się na etapie planów.

Dodatkowo w niektórych przypadkach państwa członkowskie opierały się w sposób niesystematyczny na istniejącym prawodawstwie UE i normach regionalnych konwencji morskich. Mogło to wynikać z faktu, że związek między dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej i innymi odpowiednimi przepisami może nie być wystarczająco jasny dla wszystkich. Niektóre państwa członkowskie stosowały jednak głównie podejście wybiórcze, w którym jedynie częściowo uwzględnia się istniejące przepisy, cele i wartości graniczne. Jeżeli nie ulegnie to zmianie, osiągnięcie dobrego stanu środowiska zgodnie z jego obowiązującą obecnie definicją doprowadzi jedynie do niewielkiej poprawy jakości oceanów.

Takie same wnioski można wyciągnąć w odniesieniu do celów określonych zgodnie z art. 10 dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej. Państwa członkowskie określiły bardzo różnorodne cele, które różnią się pod względem poziomu ambicji i szczegółowości. Co najważniejsze, określone cele środowiskowe są w niektórych przypadkach niewystarczające, aby osiągnąć dobry stan środowiska.

3) Zgodność

Kolejną ogólną kwestią jest brak zgodności we wdrażaniu dyrektywy przez państwa członkowskie. W szczególności nie wszystkie państwa członkowskie dostrzegły związek logiczny między wstępną oceną (punktem wyjścia), określeniem dobrego stanu środowiska (celem końcowym) i celami (działaniami niezbędnymi do osiągnięcia celu, począwszy od

punktu wyjścia). Niektóre państwa członkowskie nie wprowadziły wyraźnego rozróżnienia między określeniem dobrego stanu środowiska a samymi celami ani nie uwzględniły swojej wstępnej oceny podczas opracowywania celów, zamieniając kompleksowy, holistyczny proces w szereg niepowiązanych działań sprawozdawczych.

4) Spójność

Współpraca regionalna za pośrednictwem regionalnych konwencji morskich chroniących wody morskie UE jest dobrze rozwinięta. W ramach wszystkich regionalnych konwencji morskich podjęto znaczące zobowiązania w celu wdrożenia podejścia ekosystemowego i wsparcia wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej. Niestety państwa członkowskie wykorzystują wyniki współpracy regionalnej w ramach realizowanych przez siebie strategii morskich w zróżnicowany sposób. Czasami zbyt późno otrzymywano wyniki odpowiednich prac prowadzonych w ramach regionalnych konwencji morskich, a jeżeli otrzymano je na czas, nie zawsze wykorzystano je w sprawozdaniach krajowych.

Skutkowało to brakiem spójności w obrębie UE, jak również w obrębie tego samego regionu lub podregionu morskiego (wymaganej na mocy art. 3 pkt 5 lit. b) i art. 5 ust. 2 dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej). Mimo iż spójność znacznie się różni w poszczególnych państwach UE i jest wysoka w niektórych regionach oraz w odniesieniu do niektórych wskaźników, ogólne poziomy spójności są umiarkowane do niskich. W państwach członkowskich położonych w regionie Atlantyku Północno-Wschodniego występuje najwyższy poziom spójności (jednak istnieją znaczne możliwości poprawy), natomiast najniższa spójność występuje w państwach śródziemnomorskich, w szczególności w państwach Morza Czarnego (chociaż te ostatnie można ocenić jedynie częściowo).

Nie istnieje zatem wspólne unijne rozumienie dobrego stanu środowiska nawet na poziomie (pod)regionalnym. W obrębie UE występuje ponad 20 różnych określeń dobrego stanu środowiska, dlatego też nie ma wspólnych lub porównywalnych celów.

4. ZALECENIA I KOLEJNE KROKI

W analizie pierwszej fazy wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej wyraźnie wykazano, że należy osiągnąć znacznie większy postęp, aby unikać stosowania niewystarczającego, nieskutecznego, fragmentarycznego i niepotrzebnie kosztownego podejścia do ochrony środowiska morskiego.

Porównywalność sprawozdań przedstawianych przez państwa członkowskie jest niska, co utrudnia przeprowadzanie skoordynowanych działania i analiz. Dlatego też wyzwaniem będzie nie tylko osiągnięcie dobrego stanu środowiska do 2020 r., ale nawet określenie jak daleko jesteśmy od zrealizowania tego celu. Skutkiem będzie również pozbawienie przedsiębiorców równych szans w UE i jej regionach morskich. Taki stan rzeczy zagraża także ważnej bazie zasobów, bez której „niebieski” wzrost nie będzie zrównoważony w perspektywie długookresowej.

Obecnie istnieje szansa na poprawę tej sytuacji przed opracowaniem programów monitorowania i programów środków planowanych odpowiednio na 2014 r. i 2015 r. W wyniku realizacji tych programów osiągnięte zostaną lepsze wyniki po niższych kosztach,

jeżeli państwa członkowskie będą współpracować w zakresie ich koordynacji lub opracowywania.

1) Dotychczasowe doświadczenia

Przewidując wyniki bieżącej oceny, Komisja i państwa członkowskie zdobyły już szereg doświadczeń, które zostały przekształcone w konkretne inicjatywy:

– wspólną strategię wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej[9] dostosowano do nowych wyzwań i wspólnie z państwami członkowskimi, regionalnymi konwencjami morskimi i innymi właściwymi podmiotami opracowano nowy program prac na lata 2014–2018 dotyczący wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej[10]. We wspólnym programie zidentyfikowano główne cele, wzmocniono współpracę z regionalnymi konwencjami morskimi i przewidziano opracowanie wytycznych mających na celu poprawę wspólnego rozumienia wymogów dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej;

– państwom członkowskim zapewniono dodatkowe wsparcie w zakresie wdrażania za pomocą dostosowanych i praktycznych projektów finansowanych w ramach zintegrowanej polityki morskiej UE. Projekty te są na przykład ukierunkowane na poprawę wdrażania przedmiotowej dyrektywy w regionie Morza Śródziemnego i Morza Czarnego;

– podjęto działania mające na celu zoptymalizowanie i uproszczenie obowiązków sprawozdawczych państw członkowskich, a także wykorzystywanie istniejących sprawozdań zgodnie z odpowiednimi przepisami, w oparciu o zasadę „sporządź jedno sprawozdanie, korzystaj z niego wiele razy”.

2) Dalsze działania

Oprócz gromadzenia wspomnianych doświadczeń należy zrobić znacznie więcej podczas bieżącego cyklu wdrażania i przed powtórzeniem procesu sprawozdawczego w 2018 r. Będzie to wymagało nie tylko podjęcia szeregu szczegółowych działań i zapewnienia wysokiego poziomu ambicji, ale również zmiany postrzegania sposobów wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej w celu uzupełnienia zidentyfikowanych braków.

W perspektywie krótkookresowej oraz zgodnie z art. 12 dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej należy zapewnić, aby najbardziej pozytywne jak dotąd aspekty wdrażania były odpowiednio wykorzystywane, a zidentyfikowane słabości nie wpływały negatywnie na wdrażanie dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej w przyszłości. W tym celu państwa członkowskie powinny szybko i poważnie rozważyć następujące zalecenia, również podczas opracowywania programów monitorowania i programów środków. W szczególności państwa członkowskie powinny:

---

[9] Zgodnie z dyrektywą państwa członkowskie są zobowiązane do wnoszenia szczegółowego i skoordynowanego wkładu. W celu ułatwienia tej pracy państwa członkowskie i Komisja Europejska ustanowiły nieformalny program koordynacji – wspólną strategię wdrażania.

[10] Program prac uzgodniony w ramach wspólnej strategii wdrażania. http://ec.europa.eu/environment/marine/eu-coast-and-marine-policy/implementation/index_en.htm

– stosować programy monitorowania, aby eliminować braki i luki zidentyfikowane podczas wstępnej oceny;

– systematycznie stosować normy wywodzące się z prawodawstwa UE (takiego jak wspólna polityka rybołówstwa, ramowa dyrektywa wodna, dyrektywa siedliskowa itp. oraz proponowana dyrektywa w sprawie planowania przestrzennego obszarów morskich (PPOM) i zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną (ICZM)[11] jak tylko wejdzie w życie) jako wymogi minimalne. Jeżeli normy takie nie istnieją, państwa członkowskie, realizując swoje programy monitorowania i programy środków, powinny stosować wspólne wskaźniki określone dla poszczególnych regionów, opracowane w ramach odpowiednich regionalnych konwencji morskich;

– dokonać przeglądu dobrego stanu środowiska oraz wyznaczonych przez siebie celów, a jeżeli to możliwe dokonać ich aktualizacji w ramach przygotowań do realizacji programów monitorowania i programów środków, aby umożliwić stosowanie spójnego podejścia *w regionach i między nimi oraz* między różnymi przepisami.

Ponadto w przypadkach, w których Komisja zidentyfikowała braki, państwa członkowskie powinny tak szybko jak to możliwe i najpóźniej do 2018 r. znacznie poprawić jakość i spójność swoich określeń dobrego stanu środowiska, wstępnych ocen i celów środowiskowych w celu zapewnienia większych korzyści w drugiej fazie wdrażania. W szczególności należy podjąć następujące działania:

– zaktualizować, wzmocnić i poprawić obecną decyzję w sprawie dobrego stanu środowiska 2010/477/UE do 2015 r., mając na celu zapewnienie jaśniejszego, prostszego, bardziej zwięzłego, bardziej spójnego i porównywalnego zbioru kryteriów dotyczących dobrego stanu środowiska i standardów metodologicznych; w przeglądzie tym można także uwzględnić wpływ zmiany klimatu na ocenę dobrego stanu środowiska[12];

– przeprowadzić przegląd załącznika III do dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej oraz, w razie potrzeby, zaktualizować i opracować szczegółowe wytyczne w celu zapewnienia bardziej spójnego i zgodnego podejścia na potrzeby przeprowadzenia oceny w następnym cyklu wdrażania;

wdrożyć nowoczesny i skuteczny system wymiany danych i informacji między UE (EOG) a regionalnymi konwencjami morskimi („WISE-Marine”), czerpiąc pełne korzyści z zachodzących zmian ukierunkowanych na poprawę dostępności i interoperacyjności danych dotyczących środowiska morskiego za pomocą inicjatywy „Wiedza o morzu 2020”;

– systematycznie stosować oceny przeprowadzone przez państwa członkowskie w odniesieniu do innych odpowiednich przepisów UE lub w ramach regionalnych

[11] Wniosek dotyczący dyrektywy ustanawiającej ramy planowania przestrzennego obszarów morskich i zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną, COM(2013) 133 final.

[12] Jak określono w dokumencie roboczym służb Komisji (2013) 133 final (w ramach opracowanej przez Komisję „Strategii UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu”).

konwencji morskich, przy czym należy natychmiast rozpocząć prace przygotowawcze;

– opracować plany działania skoordynowane na poziomie (pod)regionalnym, aby uzupełnić zidentyfikowane braki najpóźniej do 2018 r.[13].

Ponadto to współpraca regionalna musi być najważniejszym elementem wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej i wpływać na krajowy proces wdrażania, a nie odwrotnie. Na poziomie regionalnym Komisja i państwa członkowskie powinny współpracować z innymi umawiającymi się stronami w kontekście regionalnych konwencji morskich, aby pobudzać dalszą koordynację na poziomie regionalnym i podregionalnym, biorąc pod uwagę, że każda regionalna konwencja morska ma swoje cechy szczególne. Państwa członkowskie powinny następnie systematycznie wykorzystywać te wyniki w krajowym procesie wdrażania. Komisja i państwa członkowskie powinny kontynuować dyskusje na temat najlepszego sposobu rozwijania współpracy regionalnej i dalszego wzmacniania współpracy w ramach regionalnych konwencji morskich, w szczególności dalszego dostosowywania programów prac.

Zalecenia te mają na celu zapewnienie przejrzystych ram na potrzeby stopniowej poprawy opartego na współpracy podejścia do wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej, przy czym stopniowe działania i cele mają być realizowane na wszystkich odpowiednich poziomach. Powyższe dalsze działania, o ile wszystkie państwa członkowskie wdrożą je w pełni i szybko, tj. znacznie wcześniej niż do 2018 r., pomogą osiągnąć niezbędną, pilną i zasadniczą zmianę polityki oraz przyczynią się do poprawy sposobu wspólnego rozwiązywania kwestii ochrony naszych oceanów i mórz w krótkim czasie, jaki pozostał do 2020 r.

W 2016 r. Komisja Europejska zamierza ponownie ocenić w ramach swojego sprawozdania dotyczącego programów środków[14], czy podejście oparte na współpracy opisane powyżej zostało wdrożone i przyniosło wyniki, czy raczej wymagane są dodatkowe działania w celu zapewniania właściwego wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej. Zmiana decyzji w sprawie dobrego stanu środowiska w 2015 r. i wzmocnienie współpracy regionalnej są podstawowymi elementami tego podejścia. Równolegle w stosownych przypadkach Komisja Europejska może korzystać z uprawnienia do wszczęcia dalszego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w celu zapewnienia właściwego wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej.

5. WNIOSEK

Działalność człowieka w coraz większym stopniu wpływa na bardzo wrażliwe ekosystemy morskie UE. Wdrażanie dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej i przełożenie podejścia ekosystemowego na uzasadnioną naukowo rzeczywistość środowiska morskiego, przy jednoczesnym prowadzeniu wspólnych prac z sąsiadami UE, jest bardzo trudnym, ale koniecznym do wykonania zadaniem. W pierwszej fazie wdrażania dyrektywy ramowej w

[13] Wspomniane plany działania mogły zostać zainspirowane podejściem opartym na ustrukturyzowanych ramach wdrażania i ramach informowania oraz określać różne działania, które państwa członkowskie powinny podjąć, aby ulepszyć wdrażanie (zob. COM(2012) 95).

[14] Artykuł 16 dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej.

sprawie strategii morskiej wyznaczono ważne cele na poziomie unijnym, regionalnym i lokalnym, które reprezentują ważne działania. Przed UE jest jednak jeszcze długa droga, zanim będzie mogła cieszyć się zdrowymi oceanami i morzami. Osiągnięcie tego celu do 2020 r., czyli w czasie krótszym niż siedem lat, wymaga wznowienia i zintensyfikowania działań oraz szybkiej i ważnej zmiany w sposobie, w jaki państwa członkowskie, Komisja Europejska, regionalne konwencje morskie i inne odpowiednie organizacje współpracują ze sobą, ze szczególnym uwzględnieniem wspólnego działania i planowania oraz spójności polityki między sektorami. Poprawa koordynacji programów monitorowania i programów środków, bardziej ambitna współpraca regionalna i lepsze zrozumienie ról, odpowiedzialności i obowiązków wszystkich stron ułatwi zapewnienie mniej kosztownej i bardziej skutecznej ochrony środowiska morskiego, podobnie jak pełne wdrożenie unijnych ram prawnych dotyczących zanieczyszczeń ze źródeł lądowych oraz bardziej systematyczne wysiłki w celu osiągnięcia zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną. Działania te stanowią dla UE konieczne minimum, aby skutecznie wdrożyć dyrektywę ramową w sprawie strategii morskiej, chronić swoje oceany i morza oraz zapewnić, by wody morskie UE stanowiły zrównoważone źródło rozwoju dla przyszłych pokoleń.