



Bryssel 20.2.2014
COM(2014) 97 final

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Meristrategiadirektiivin (2008/56/EY) täytäntöönpanon ensimmäinen vaihe

Euroopan komission arviointi ja ohjeet
{SWD(2014) 49 final}

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Meristrategiadirektiivin (2008/56/EY) täytäntöönpanon ensimmäinen vaihe

Euroopan komission arviointi ja ohjeet

Meristrategiadirektiivi on nyt ollut voimassa hieman yli viisi vuotta. Tässä kertomuksessa tarkastellaan sen täytäntöönpanon ensimmäistä vaihetta, jonka aikana oli määrä asettaa tavoitetasot. Täytäntöönpanon ensimmäistä vaihetta varten on kerätty ja analysoitu tietoja ainutlaatuisen paljon. Jäsenvaltiot ovat arvioineet mertensä tilaa (alustava arviointi), määritelleet merivesiensä osalta ympäristön hyvän tilan ja asettaneet tavoitteita korjatakseen tämänhetkiset puutteet, jotta ympäristön hyvä tila saavutetaan vuonna 2020. Tässä yhteydessä on käyty laajaa julkista keskustelua meriympäristön suojelusta, koottu yhteen valtava määrä tietämystä meristä ja valtameristä sekä tiivistetty alueellista yhteistyötä, erityisesti meriä koskevien alueellisten yleissopimusten hallintoelinten kautta. Komission laatima arviointi jäsenvaltioiden raporteista antaa kuitenkin myös aihetta huoleen: jäsenvaltioiden määritelmät ympäristön hyvästä tilasta ja etenemissuunnitelmat sen saavuttamiseksi eivät yleisesti ottaen ole tarpeeksi kunnianhimoisia, niissä ei useinkaan oteta huomioon voimassa olevia velvoitteita ja standardeja eivätkä ne ole johdonmukaisia unionin laajuisesti – eivät aina edes samalla merialueella sijaitsevien naapurimaiden kesken.

Joulukuussa 2013 lähes kaikki jäsenvaltiot, joita asia koskee, olivat raportoineet Euroopan komissiolle.¹ Tämä kertomus heijastaa sitä tosiasiaa, että joidenkin jäsenvaltioiden osalta ei ollut saatavilla kaikkia tietoja ja että yksi jäsenvaltio ei ole toimittanut tietoja lainkaan. Euroopan komissio on tarkoituksenmukaisissa tapauksissa käynnistänyt rikkomismenettelyn. Oikeustoimien lisäksi komissio tarkastelee, miten se toimittaa arviointinsa ja ohjeensa niille jäsenvaltioille, jotka eivät ole mukana tässä kertomuksessa, sen jälkeen, kun nämä ovat toimittaneet kaikki tietonsa komissiolle.

Tämän analyysin perusteella tässä kertomuksessa esitetään ohjeet² EU:n, alueellisella ja kansallisella tasolla täytäntöön pantavien suositusten muodossa. Komissio esittää tässä kertomuksessa ja siihen liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa ennakoivan tulevaisuuteen suuntautuvan lähestymistavan sen sijaan, että se neuvoisi raportoimaan uudelleen niistä kohdista, joissa puutteita on todettu. Tarkoituksena on antaa käytännön ohjeita siitä, miten todetut puutteet olisi korjattava, jotta täytäntöönpano olisi jatkossa edullisempaa ja tehokkaampaa.

Tähän kertomukseen liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa³ analysoidaan tarkemmin jäsenvaltioiden antamia tietoja meriympäristön 11 laadullisesta kuvaajasta

¹ Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja *"First steps in the implementation of the Marine Strategy Framework Directive - Assessment in accordance with Article 12 of Directive 2008/56/EC"*, jossa kuvataan jäsenvaltioiden raportoimisen tilaa. Jäsenvaltioilta, joilla ei ole rantaviivaa, ei vaadita meristrategiadirektiiviin perustuvaa raportointia.

² Meristrategiadirektiivin 12 artiklan mukaisesti.

³ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja: *"First steps in the implementation of the Marine Strategy Framework Directive - Assessment in accordance with Article 12 of Directive 2008/56/EC"*.

(esimerkiksi biologinen monimuotoisuus, tulokaslajit, kalakannat, ravintoverkkojen kunto, epäpuhtaudet, roskaantuminen ja vedenalainen melu) sekä annetaan yksityiskohtaisempia suosituksia. Valmisteluasiakirja sisältää myös erityisiä maakohtaisia arviointeja ja suosituksia. Myöhemmin vuonna 2014 Euroopan komission yhteinen tutkimuskeskus (JRC) aikoo arvioida perusteellisemmin jäsenvaltioiden raporttien teknisiä näkökohtia. Lisäksi Euroopan ympäristökeskus (EEA) aikoo esittää johtopäätöksiä meriympäristön yleisestä tilasta Euroopassa.

1. EUROOPAN MERTEN TILA

Euroopan meret ovat pinta-alaltaan maa-aluetta suuremmat. Euroopan meriekosysteemit ovat rikkaita, herkkiä ja ainutlaatuisia, eikä niitä vielä tunneta läpikotaisin. Ihmisen toiminta sekä maalla että merellä aiheuttaa meriekosysteemeille yhä enemmän paineita. Euroopan väestöstä 41 % asuu rannikolla, ja yhä useampi elinkeino on riippuvainen meriympäristöstä. Jäsenvaltioiden raportit vahvistavat, että Euroopan merten tila ei ole hyvä.

Tämä johtuu useista eri syistä:

- Koillis-Atlantin kalakannoista 39 prosenttia sekä Välimeren ja Mustanmeren kalakannoista 88 prosenttia on edelleen liikakalastettuja, eikä tilanne korjaudu kuin hitaasti.⁴
- Meriympäristön pilaantuminen on paikoin vähentynyt, mutta ravinteiden ja tiettyjen vaarallisten aineiden pitoisuudet ovat yleisesti ottaen edelleen yli hyväksyttävien rajojen. Happikato, joka johtuu ravinteiden aiheuttamasta pilaantumisesta, on erityisen vakava Itämerellä ja Mustallamerellä.
- Meren roskaantuminen, jota aiheuttaa pääasiassa muovi, on kasvava ongelma niin EU:ssa kuin muualla maailmassa. Pohjanmerellä yli 90 prosentilla myrskylinnuista on muovia vatsassaan, ja Atlantin rannikolta löytyy 100 metrin pituiselta kaistaleelta keskimäärin 712 roskaa. Tämän yhä pahemman ongelman vaikutukset ovat moninaiset, eikä niiden laajuutta vielä täysin tunneta.
- Myös ilmastonmuutos, jota meristrategiadirektiivin yhteydessä ei suoraan käsitellä, heikentää osaltaan meriekosysteemejä.

Tarvitaan lisätoimia, jotta vuoden 2020 tavoite eli ympäristön hyvä tila saavutetaan osana meristrategiadirektiivin täydellistä, riittävää, yhdenmukaista ja johdonmukaista täytäntöönpanoa.

2. ARVIOINNIN PERUSPERIAATTEET

Komissio on erilaisten periaatteiden avulla arvioinut, ovatko jäsenvaltioiden toimittamat tiedot täydelliset, riittävät, yhdenmukaiset ja johdonmukaiset⁵ meristrategiadirektiivin 8

⁴ Komission tiedonanto neuvostolle vuoden 2014 kalastusmahdollisuuksia koskevasta kuulemisesta, COM(2013) 319 final.

⁵ Meristrategiadirektiivin 12 artiklan mukaisesti "Kaikkien 9 artiklan 2 kohdan, 10 artiklan 2 kohdan sekä 11 artiklan 3 kohdan mukaisesti kunkin merialueen tai osa-alueen osalta tehtyjen ilmoitusten perusteella

artiklan (alustava arviointi), 9 artiklan (ympäristön hyvän tilan määrittäminen) ja 10 artiklan (ympäristötavoitteiden asettaminen) mukaisesti. Se on arvioinut erityisesti,

- kattavatko jäsenvaltioiden raportit kaikki asiaa koskevat kuvaajat ja merivedet kaikkien olennaisten säännösten osalta,
- onko ympäristön hyvä tila määritetty täsmällisesti ja määrällisesti, jotta sen perusteella voidaan arvioida edistystä tavoitteen saavuttamisessa,
- ovatko ympäristön hyvän tilan määritelmät samalla merialueella tai osa-alueella keskenään johdonmukaiset,
- heijastaako alustava arviointi direktiivin kattamilla aloilla saatavilla olevaa tieteellistä tietämystä ja mahdollistaako se siten lähtötason asettamisen jatkoa varten,
- heijastavatko asetetut tavoitteet alustavan arvioinnin tuloksia ja ympäristön hyvän tilan määritelmää, jotta jäsenvaltiot voivat realistisesti saavuttaa ympäristön hyvän tilan viimeistään vuonna 2020,
- ovatko jäsenvaltiot ottaneet huomioon meriympäristöä koskevat voimassa olevat EU:n säädökset ja toimintalinjat tai – jos EU:n standardeja ei ole ollut saatavilla – meriä koskevissa alueellisissa yleissopimuksissa määrätyt merkitykselliset standardit.

Nämä periaatteet on täsmennetty useissa kyselylomakkeissa⁶. Yhdenkin periaatteen noudattamatta jättäminen on johtanut arvosanaan ”osittain riittävä”, ”riittämätön”, ”ei yhdenmukainen” ja/tai ”pieni” tai ”kohtalainen” johdonmukaisuuden osalta. Kaikkien periaatteiden noudattaminen, vaikkakin vain vähimmäistasolla, on johtanut arvosanaan ”riittävä”, ”yhdenmukainen” ja ”johdonmukainen”.

Ainoastaan jos nämä arviointiperusteet täyttyvät kaikissa jäsenvaltioissa, voidaan määrittää, auttavatko käytössä olevat toimintalinjat EU:ta kokonaisuudessaan saavuttamaan ”ekologisesti monimuotoisia ja dynaamisia valtameriä ja meriä, jotka ovat luontaisissa olosuhteissaan puhtaita, terveitä ja tuottavia”⁷ viimeistään vuonna 2020. Näin ei kuitenkaan tällä hetkellä ole. Seuraavat esimerkit havainnollistavat tilannetta:

- Jäsenvaltiot raportoivat hyvin erilaisista laji- ja luontotyyppiluetteloista. Toiset niistä ovat jättäneet ottamatta huomioon luontotyyppidirektiivissä säädetty luettelot, toiset taas omissa vesissään esiintyvät luontotyypit.
- Jäsenvaltiot raportoivat erilaisista vesipolitiikan puitedirektiivin prioriteettiaineluettelossa esitetyistä epäpuhastasoista painottaen joitakin ja jättämällä muut vaille huomiota.

komissio arvioi jäsenvaltioittain, muodostavatko ilmoitetut tekijät tämän direktiivin vaatimusten mukaiset asianmukaiset puitteet, ja se voi pyytää asianomaista jäsenvaltiota toimittamaan kaikki tarvittavat ja käytettävissä olevat lisätiedot. Arviointeja tehdessään komissio arvioi puitteiden yhdenmukaisuuden eri merialueilla tai osa-alueilla sekä eri puolilla yhteisöä.”

⁶ Ks. komission sisäinen valmisteluasiakirja edellä.

⁷ Meristrategiadirektiivin 3 artiklan 5 kohta.

- Vain muutamat jäsenvaltiot ilmoittivat selkeästi, että kaikkia kalakantoja olisi hyödynnettävä enintään kestävän enimmäistuoton tasolla.

Komission arviointia ei kuitenkaan pitäisi tulkita pääasiassa direktiivin noudattamisen näkökulmasta, vaan tarkoituksena on antaa jäsenvaltioille ohjeita siitä, miten direktiivin tavoitteet saavutetaan, ja katsaus direktiivin täytäntöönpanosta. Raportointi on jäsenvaltioille huomattava ponnistus, erityisesti koska määrääjat ovat tiukat, mutta komission arvioinnin tarkkuuteen vaikuttaa se, mitä tietoja arviointiin on toimitettu. Komissio on vastaanottanut niin korkealaatuisia kuin myös puutteellisia ja ristiriitaisia raportteja.

3. TÄRKEIMMÄT TULOKSET

1) Kattava arviointi

Merivesien tila EU:ssa arvioidaan kokonaisvaltaisesti, ja arvioinnissa otetaan huomioon sosioekonomiset näkökohdat. Arviointi auttaa ymmärtämään paineita ja vaikutuksia, joita ihmisen toiminta aiheuttaa merieliöille, ja tuottaa runsaasti tietoa. Erityisesti biologista monimuotoisuutta, tulokaslajeja, merien roskaantumista ja vedenalaista melua on käsitelty järjestelmällisemmin kuin koskaan aikaisemmin. Jäsenvaltioiden enemmistö on raportoinut useimmista artikloista ja kuvaajista, mikä antaa hyvin laajan yleiskuvan Euroopan meriympäristöstä. Raportoinnin laatu kuitenkin vaihtelee suuresti maittain ja yksittäisten jäsenvaltioiden raporteissa myös kuvaajittain.

Huomiota on kiinnitetty erityisesti EU:n välineisiin, kuten vesipolitiikan puitedirektiiviin, yhteiseen kalastuspolitiikkaan ja EU:n biodiversiteettipolitiikkaan merten alalla. Tämä edistää politiikan johdonmukaisuutta, mikä lisää eri alojen välistä yhteistyötä ja vuoropuhelua eri puolilla EU:ta.

Meristrategiadirektiivin puitteissa tehty työ on käynnistänyt ja siivittänyt uusia aloitteita meriä koskevien alueellisten yleissopimusten yhteydessä. Tämä osoittaa, että EU:n ja alueellisen tason työt täydentävät toisiaan ja hyödyttävät kaikkia osapuolia. Meriä koskevien alueellisten yleissopimusten hallintoelimet ovat laatineet vaihtelevassa määrin raportteja merten tilasta, jotta ne voitaisiin sisällyttää jäsenvaltioiden alustaviin arvioihin. Ne ovat myös kehittäneet uusia aluetason indikaattoreita, tavoitteita ja menetelmiä sekä päässeet yhteisymmärryksen tarpeesta parantaa alueellista koordinaointia.

Lisäksi jäsenvaltioissa on järjestetty julkisia kuulemisia⁸, jotka ovat synnyttäneet keskustelua sidosryhmien kanssa siitä, mikä tavoitetaso meripolitiikalle olisi asetettava EU:ssa ja sen ulkopuolella.

Meristrategiadirektiivin täytäntöönpanon ensimmäinen vaihe on siksi yleensä ottaen tuonut EU:n lähemmäksi ekosysteemiin perustuvan lähestymistavan käytännön soveltamista meriin vaikuttavan ihmisen toiminnan hallinnan alalla. Tämä konsepti on direktiivin keskiössä. Arvokasta kokemusta on saatu niin EU:n tasolla, jäsenvaltioissa kuin meriä koskevien alueellisten yleissopimusten yhteydessä.

⁸ Euroopan komissio on saanut 17 jäsenvaltiolta ilmoituksen meristrategiadirektiivin 19 artiklan mukaisista kuulemisista. Ks. lisätietoja komission yksiköiden valmisteluasiakirjasta.

2) Riittävyys

Myönteisistä seikoista huolimatta Euroopan komissio löysi jäsenvaltioiden toimittamista tiedoista myös puutteita. Myös parhaiten suoriutuneilla jäsenvaltioilla on parantamisen varaa.

Jäsenvaltioiden alustava arviointi, joka perustuu 8 artiklaan, luo tietopohjan direktiivin täytäntöönpanolle. Alustavaa arviointia koskevat raportit antavat kuitenkin usein vain hajanaisen katsauksen meriympäristön tilasta, eivätkä ne aina heijasta kaikkea saatavilla olevaa tietämystä.

Jäsenvaltioiden raporteissa on väistämättömästi tietoaukkoja, koska tietämys meriasioista ei ole aukotonta. Lisäksi meristrategiadirektiivin 8 artiklassa vaadittu arviointi on hyvin kattava. Vain muutama jäsenvaltio esitti strategian siitä, miten tietoaukot voitaisiin poistaa ennen seuraavaa raportointikierrosta. Strategioihin kuuluivat esimerkiksi kansallisella tai alueellisella tasolla toteutettavat seurannastasuunnitelmat. Niiden tutkimushankkeiden tuloksia, joilla pyritään parantamaan tietämystä meriasioista, jotka ovat merkityksellisiä meristrategiadirektiivin 11 kuvaajan kannalta, ei aina ole hyödynnetty parhaalla tavalla. Jäsenvaltiot eivät myöskään asettaneet lähtötasoa alustavassa arvioinnissa: tämä hukattu tilaisuus merkitsee sitä, että eroa tavoitteeseen on vaikea ja joissakin tapauksissa mahdotonta arvioida.

Lisäksi ympäristön hyvän tilan asianmukainen määrittäminen 9 artiklan perusteella on erityisen tärkeää ensimmäisessä täytäntöönpanovaiheessa, koska sen myötä asetetaan tavoitetaso, jonka jäsenvaltiot sitoutuvat saavuttamaan viimeistään vuonna 2020.

Useimmat jäsenvaltiot ovat määritelleet ympäristön hyvän tilan jokaisen kuvaajan osalta. Jotkin jäsenvaltiot ovat asettaneet kunnianhimoisia vertailukohtia määritelmän avulla. Jäsenvaltioiden enemmistö ei kuitenkaan mennyt direktiivissä esitettyä ympäristön hyvän tilan peruskuvausta pidemmälle. Monet jäsenvaltioista esimerkiksi eivät sisällyttäneet raporttiinsa laadullisia tai selittäviä tekijöitä, jotka havainnollistaisivat konseptia ja toisivat sille lisäarvoa sekä joiden avulla voitaisiin asettaa tavoitetaso ja selkeästi määritetyt päämäärät. Ympäristön hyvää tilaa ei myöskään useinkaan ole määritetty mitattavissa olevalla tavalla, minkä vuoksi käytännössä on mahdotonta arvioida, missä määrin se on saavutettu. Silloin kun ympäristön hyvän tilan määrittelyn yhteydessä on asetettu korkeita laadullisia tavoitetasoja, ne ovat usein pelkästään pyrkimysluonteisia.

Lisäksi joissakin tapauksissa jäsenvaltiot eivät ole järjestelmällisesti käyttäneet raporttinsa perustana voimassa olevaa EU:n lainsäädäntöä ja meriä koskevien alueellisten yleissopimusten standardeja. Tämä saattaa johtua siitä, että meristrategiadirektiivin ja muun asiaa koskevan lainsäädännön välinen suhde ei ehkä ole riittävän selkeä kaikille. Jotkin jäsenvaltiot ovat olleet hyvin valikoivia ja ottaneet huomioon vain osan voimassa olevista säännöistä, tavoitteista ja raja-arvoista. Jos ympäristön hyvän tilan määrittelmä säilytetään ennallaan, sen saavuttaminen ei juurikaan parantaisi meriympäristön laatua.

Sama päätelmä voidaan tehdä meristrategiadirektiivin 10 artiklan mukaisesti asetettavien ympäristötavoitteiden suhteen. Jäsenvaltiot ovat asettaneet monenlaisia tavoitteita, jotka

eroavat toisistaan tavoitetasoltaan ja yksityiskohtaisuudeltaan. Asetetut ympäristötavoitteet eivät kaikissa tapauksissa ole riittäviä ympäristön hyvän tilan saavuttamiseksi.

3) Yhdenmukaisuus

Toinen huolenaihe on yhdenmukaisuuden puute jäsenvaltioiden täytäntöönpanotoimissa. Kaikki jäsenvaltiot eivät ole ymmärtäneet varsinkaan sitä loogista yhteyttä, joka vallitsee alustavan arvioinnin (lähtöasetelma), ympäristön hyvän tilan määrittelyn (lopullinen päämäärä) sekä tavoitteiden (tarvittavat toimet päämäärän saavuttamiseksi lähtöasetelmasta käsin) välillä. Eräät jäsenvaltiot eivät ole tehneet selkeää eroa ympäristön hyvän tilan määrittelyn ja itse tavoitteiden välillä tai eivät ole ottaneet huomioon alustavaa arviointiaan tavoitteiden luonnostelun yhteydessä, mistä syystä tämä kattavaksi ja kokonaisvaltaiseksi tarkoitettu prosessi on pilkkoutunut useisiin toisiinsa liittymättömiin raportointitapahtumiin.

4) Johdonmukaisuus

Meriä koskevien alueellisten yleissopimusten yhteydessä tehtävä alueellinen yhteistyö EU:n merivesien suojelemiseksi toimii hyvin. Kaikki meriä koskevien alueellisten yleissopimusten hallintoelimet ovat tehneet merkittäviä sitoumuksia ekosysteemiin perustuvan lähestymistavan soveltamiseksi ja meristrategiadirektiivin täytäntöönpanon tukemiseksi. Valitettavasti jäsenvaltiot eivät aina ole hyödyntäneet alueellisen yhteistyön tuloksia meristrategioissaan. Joissakin tapauksissa meriä koskevien alueellisten yleissopimusten yhteydessä tehdyn työn tulokset tulivat saataville liian myöhään, mutta silloinkin, kun ne olivat saatavilla ajoissa, niitä ei aina käytetty kansallisissa raporteissa.

Tämä aiheuttaa johdonmukaisuuden puutetta EU:n tasolla, mutta myös saman merialueen tai osa-alueen tasolla (joiden osalta johdonmukaisuutta edellytetään meristrategiadirektiivin 3 artiklan 5 kohdan b alakohdassa ja 5 artiklan 2 kohdassa). Vaikka johdonmukaisuuden taso vaihtelee suuresti eri puolilla EU:ta ja on suuri joillakin alueilla ja joidenkin kuvaajien osalta, se saa yleisesti ottaen arvosanaksi ”kohtalainen” tai ”pieni”. Koillis-Atlantilla sijaitsevilla jäsenvaltioissa johdonmukaisuus on suurinta (parantamisen varaa kuitenkin on huomattavasti) ja Välimeren sekä erityisesti Mustanmeren alueella sijaitsevilla jäsenvaltioissa pienintä (joskin jälkimmäistä voitiin arvioida vain osittain).

Näin ollen EU:n tasolla ei voida tehdä johtopäätöksiä ympäristön hyvästä tilasta – ei edes (osa)alueittain. Ympäristön hyvä tila on määritelty eri puolilla EU:ta yli 20 tavalla, joten yhteisiä tai vertailukelpoisia päämääriä ei ole.

4. SUOSITUKSET JA JATKOTOIMET

Meristrategiadirektiivin täytäntöönpanon ensimmäisen vaiheen analyysi osoittaa selvästi, että edistystä on tapahduttava huomattavasti enemmän, jotta voidaan välttää tilanne, jossa lähestymistapa meriympäristön suojeluun on riittämätön, tehoton, pirstaloitunut ja tarpeettoman kallis.

Jäsenvaltioiden raportit eivät juurikaan ole vertailukelpoisia keskenään, mikä tekee toimien koordinoimisesta ja analysoimisesta vaikeaa. Sen vuoksi on vaikeaa paitsi saavuttaa ympäristön hyvä tila viimeistään vuonna 2020 myös ylipäätään tietää, miten kaukana

tavoitteesta ollaan. Lisäksi talouden toimijoille ei voida tarjota tasapuolisia toimintaedellytyksiä kaikkialla EU:ssa ja sen merialueilla. Tämä vaarantaa tärkeän resurssipohjan, jota ilman niin sanottu sininen kasvu ei ole kestävää pitkällä aikavälillä.

Tilanne on mahdollista vielä korjata ennen vuodelle 2014 suunniteltuja seurantaohjelmia ja vuodelle 2015 suunniteltuja toimenpideohjelmia. Näiden ohjelmien avulla voidaan päästä parempiin tuloksiin alhaisimmin kustannuksin, jos ne koordinoidaan tai kehitetään jäsenvaltioiden yhteistoimin.

1) Kokemuksesta opittua

Komissio ja jäsenvaltiot ovat jo tämän arvioinnin tuloksia ennakoiden saaneet alalta paljon kokemuksia ja muuntaneet ne konkreettisiksi aloitteiksi:

- Meristrategiadirektiivin yhteistä täytäntöönpanostrategiaa⁹ on mukautettu uusiin haasteisiin ja uusi työohjelma meristrategiadirektiivin täytäntöönpanemiseksi¹⁰ on kehitetty vuosiksi 2014–2018 yhteistoimin jäsenvaltioiden, meriä koskevien alueellisten yleissopimusten hallintoelinten ja muiden merkityksellisten toimijoiden kanssa. Yhteisessä ohjelmassa yksilöidään tärkeimmät välitavoitteet ja lujitetaan yhteistyötä meriä koskevien alueellisten yleissopimusten hallintoelinten kanssa. Lisäksi siihen sisältyy sellaisten ohjeiden laatiminen, joilla pyritään parantamaan yhteisymmärrystä meristrategiadirektiivin vaatimuksista.
- Jäsenvaltioiden saataville on asetettu ylimääräistä täytäntöönpanoapua EU:n yhdenmetyksen meripolitiikan puitteissa rahoitettavien räätälöityjen käytännön hankkeiden muodossa. Näillä hankkeilla pyritään esimerkiksi parantamaan direktiivin täytäntöönpanoa Välimeren ja Mustanmeren alueilla.
- Toimia on toteutettu jäsenvaltioiden raportointivelvoitteiden virtaviivaistamiseksi ja yksinkertaistamiseksi sekä muun asiaa koskevan lainsäädännön perusteella laaditun raportoinnin hyödyntämiseksi sillä periaatteella, että yhtä raporttia voidaan käyttää moneen kertaan.

2) Etenemistapa

Tämänhetkisen täytäntöönpanosyklin aikana tarvitaan kokemuksesta opitun lisäksi myös muita toimia ennen kuin seuraava raportointi käynnistyy vuonna 2018. Tämä edellyttää paitsi erityistoimenpiteitä ja korkeampaa tavoitetasoa myös uudenlaista ajattelutapaa meristrategiadirektiivin täytäntöönpanotavoista, jotta todetut puutteet voidaan korjata.

Lyhyellä aikavälillä on tärkeää varmistaa meristrategiadirektiivin 12 artiklan mukaisesti, että täytäntöönpanosta saatuja kaikkein myönteisimpiä tuloksia hyödynnetään ja etteivät todetut puutteet heikennä meristrategiadirektiivin täytäntöönpanoa jatkossa. Tätä varten jäsenvaltioiden olisi harkittava nopeasti ja vakavasti seuraavassa esitettyjä suosituksia, muun

⁹ Direktiivi edellyttää jäsenvaltioilta yksityiskohtaisia ja koordinoituja toimia. Tämän työn helpottamiseksi jäsenvaltiot ja Euroopan komissio ovat kehittäneet epävirallisen koordinoitiohjelman eli yhteisen täytäntöönpanostrategian.

¹⁰ Työohjelma on hyväksytty osaksi yhteistä täytäntöönpanostrategiaa:
http://ec.europa.eu/environment/marine/eu-coast-and-marine-policy/implementation/index_en.htm

muassa seuranta- ja toimenpideohjelmien valmistelun yhteydessä. Jäsenvaltioiden olisi erityisesti

- seurantaohjelmien avulla korjattava alustavassa arvioinnissa on todetut puutteet ja aukot,
- vähimmäisvaatimuksena käytettävä järjestelmällisesti EU:n lainsäädäntöön perustuvia standardeja (muun muassa yhteinen kalastuspolitiikka, vesialan puitedirektiivi ja luontotyyppidirektiivi sekä ehdotettu direktiivi merten aluesuunnittelusta (MSP) ja rannikkoalueiden yhdenntystä käytöstä ja hoidosta (ICM)¹¹ heti sen tultua voimaan). Jos tällaisia standardeja ei ole käytettävissä, jäsenvaltioiden olisi käytettävä aluekohtaisia yhteisiä indikaattoreita, jotka kukin meriä koskevan alueellisen yleissopimuksen hallintoelin on määrittänyt seuranta- ja toimenpideohjelmissaan,
- tarkastella ja mahdollisuuksien mukaan päivitettävä ympäristön hyvän tilan määritelmää ja tavoitteitaan seuranta- ja toimenpideohjelmien valmistelun yhteydessä, jotta lähestymistapa on johdonmukainen *niin alueiden sisällä kuin niiden kesken* sekä eri määräysten suhteen.

Lisäksi jäsenvaltioiden olisi komission havaitsemien puutteiden osalta parannettava huomattavasti ympäristön hyvän tilan määritelmänsä laatua ja johdonmukaisuutta, alustavia arvioitejaan sekä ympäristötavoitteitaan mahdollisimman pian ja viimeistään vuonna 2018 sen varmistamiseksi, että toinen täytäntöönpanovaihe tuottaa parempia tuloksia. Olisi toteutettava erityisesti seuraavat toimenpiteet:

- Tarkistetaan, vahvistetaan ja parannetaan voimassa olevaa merivesien hyvää ekologista tilaa koskevaa päätöstä 2010/477/EU viimeistään vuonna 2015. Tavoitteena on tehdä merivesien hyvän ekologisen tilan arvioinnissa käytettävistä perusteista ja menetelmästandardeista selkeämmät, yksinkertaisemmat, tiiviimmät, johdonmukaisemmat ja vertailukelpoisemmat. Uudelleentarkastelussa voitaisiin käsitellä myös ilmastonmuutoksen vaikutuksia merivesien hyvän ekologisen tilan arviointiin¹².
- Tarkastellaan uudelleen ja tarvittaessa muutetaan meristrategiadirektiivin liitettä III sekä laaditaan erityisiä ohjeita sen varmistamiseksi, että seuraavassa täytäntöönpanosykliissä arviointeihin sovelletaan entistä johdonmukaisempaa ja yhdenmukaisempaa lähestymistapaa.

Otetaan käyttöön nykyaikainen ja toimiva tietojenvaihtojärjestelmä ("WISE-Marine") EU:n (Euroopan ympäristökeskus) ja meriä koskevien alueellisten yleissopimusten hallintoelinten välillä sekä hyödynnetään tässä yhteydessä kaikkia meneillään olevia kehityshankkeita, jotta merialan tietojen saatavuutta ja yhteentoimivuutta voidaan parantaa "Meriosaaminen 2020" -aloitteen ansiosta.

¹¹ Ehdotus direktiiviksi merten aluesuunnittelun ja rannikkoalueiden yhdenntyn käytön ja hoidon puitteista, COM (2013)133 final.

¹² Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja (2013) 133 final (osa komission asiakirjaa "EU:n strategia ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi").

- Käytetään järjestelmällisesti arviointeja, joita jäsenvaltiot tekevät muun asiaa koskevan EU:n lainsäädännön mukaisesti tai meriä koskevien alueellisten yleissopimusten yhteydessä, ja aloitetaan valmistelutyöt välittömästi.
- Laaditaan toimintasuunnitelmia, jotka koordinoidaan (osa)aluetasolla, havaittujen puutteiden korjaamiseksi viimeistään vuonna 2018¹³.

Lisäksi alueellisen yhteistyön on oltava meristrategiadirektiivin täytäntöönpanon keskiössä ja vaikutettava kansalliseen täytäntöönpanoprosessiin eikä päinvastoin. Alueellisella tasolla komission ja jäsenvaltioiden olisi tehtävä yhteistyötä muiden sopimuspuolten kanssa meriä koskevien alueellisten yleissopimusten yhteydessä, jotta voidaan edistää koordinoitua alue- tai sitä alemmalla tasolla. On kuitenkin muistettava, että jokaisella meriä koskevalla alueellisella yleissopimuksella on omat erityispiirteensä. Jäsenvaltioiden olisi järjestelmällisesti käytettävä yhteistyön tuloksia kansallisessa täytäntöönpanoprosessissa. Komission ja jäsenvaltioiden olisi jatkettava keskustelua siitä, miten voitaisiin parhaiten edistää alueellista yhteistyötä ja tiivistää edelleen yhteistyötä meriä koskevien alueellisten yleissopimusten sopimuspuolten kanssa, erityisesti jotta työohjelmia voidaan yhdenmukaistaa enemmän.

Näillä suosituksilla pyritään luomaan selkeät puitteet, jotta yhteistyötä meristrategiadirektiivin täytäntöönpanossa voidaan vähitellen parantaa. Puitteet sisältävät välivaiheita ja päämääriä, jotka on saavutettava kaikilla asiaankuuluvilla tasoilla. Tämä etenemistapa – jos kaikki osapuolet noudattavat sitä kokonaisuudessaan ja pikaisesti hyvissä ajoin ennen vuotta 2018 – vauhdittaa vaadittua kiireellistä politiikkamuutosta ja takaa sen, että meriä ja valtameriä suojellaan yhteistoimin. Vuoteen 2020 ei enää ole pitkä aika.

Osana toimenpideohjelmia koskevaa kertomustaan¹⁴ Euroopan komissio aikoo vuonna 2016 arvioida uudelleen, onko edellä mainittu yhteistyöhön perustuvaa lähestymistapa otettu käyttöön ja onko se tuottanut tuloksia vai tarvitaanko ylimääräisiä toimia meristrategiadirektiivin asianmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi. Tämän lähestymistavan keskeisiä tekijöitä ovat merivesien hyvää ekologista tilaa koskevan päätöksen tarkistaminen vuonna 2015 ja alueellisen yhteistyön lujittaminen. Euroopan komissiolla on käytössään mahdollisuus käynnistää uusia rikkomismenettelyjä sen varmistamiseksi, että meristrategiadirektiivi pannaan asianmukaisesti täytäntöönpanoon.

5. PÄÄTELMÄ

Ihmisen toiminta kuormittaa EU:n erittäin herkkiä meriekosysteemejä yhä enemmän. On ratkaisevan tärkeää, että meristrategiadirektiivi pannaan täytäntöön ja ekosysteemiin perustuva lähestymistapa muunnetaan tieteellisesti vakuuttavaksi todellisuudeksi meriympäristössä yhteistoimin EU:n naapurimaiden kanssa. Tämä on myös hyvin haasteellinen tehtävä. Meristrategiadirektiivin täytäntöönpanon ensimmäisessä vaiheessa on asetettu merkittäviä välitavoitteita Euroopan, alueellisella ja kansallisella tasolla, mikä on vaatinut huomattavasti työtä. Tästä huolimatta EU on edelleen hyvin kaukana hyväkuntoisten

¹³ Näissä toimintasuunnitelmissa voitaisiin ottaa mallia jäsenvaltioista täytäntöönpano- ja tietokehyksistä ja määrittellä eri vaiheet, jotka jäsenvaltioiden olisi toteutettava täytäntöönpanon parantamiseksi (ks. COM(2012) 95).

¹⁴ Meristrategiadirektiivin 16 artikla.

merten ja valtamerten tavoitteesta. Tämän päämäärän saavuttaminen viimeistään vuonna 2020 eli alle seitsemässä vuodessa tarkoittaa sitä, että toimia on uudistettava ja tehostettava ja että tapaa, jolla jäsenvaltiot, Euroopan komissio, meriä koskevien alueellisten yleissopimusten hallintoelimet sekä muut asianomaiset organisaatiot tekevät yhteistyötä, on muutettava huomattavasti. Tässä yhteydessä painopiste on kohdistettava yhteiseen toimintaan ja suunnitteluun sekä toimenpiteiden johdonmukaisuuteen kaikilla aloilla. Jos seuranta- ja toimenpideohjelmia koordinoidaan paremmin, alueelliselle yhteistyölle asetetaan korkeampi tavoitetaso ja kaikkien osapuolten tehtävän- ja vastuunjako selkeytetään, meriympäristöä voidaan suojella edullisemmin ja tehokkaammin. Tätä edistetään myös panemalla kokonaisuudessaan täytäntöön EU:n lainsäädäntökehys, joka koskee maalla sijaitsevia kuormituslähteitä, ja toteuttamalla järjestelmällisempiä toimia rannikkoalueiden yhdennetyn käytön ja hoidon varmistamiseksi. Vähintäänkin nämä toimet on toteutettava, jos EU aikoo panna meristrategiadirektiivin menestyksekkäästi täytäntöön, suojella EU:n meriä ja valtameriä sekä varmistaa, että sen merivedet ovat kestävä kehityksen lähde tuleville sukupolville.