



C/2024/2078

11.3.2024

KOMISSION TIEDONANTO

meristrategiapuitedirektiivin 2008/56/EY ja komission päätöksen (EU) 2017/848 mukaisesti asetetuista kynnysarvoista

(C/2024/2078)

I. Johdanto

Tämän tiedonannon tarkoituksena on selventää seikkoja, jotka liittyvät EU:n, alueellisen tai osa-alueellisen tason yhteistyössä vahvistettujen ympäristön hyvän tilan kynnysarvojen oikeudelliseen asemaan ja käyttöön meristrategiapuitedirektiivin ⁽¹⁾ (direktiivi 2008/56/EY), jäljempänä 'direktiivi', ja merivesien hyvän ekologisen tilan vertailuperusteista ja menetelmästandardeista sekä seuranta- ja arviointia varten tarkoitetuista täsmennyksistä ja standardoiduista menetelmistä annetun päätöksen (EU) 2017/848 ⁽²⁾, jäljempänä 'pätös', mukaisesti.

II. Oikeudellinen tausta

Direktiivissä edellytetään, että jäsenvaltiot toteuttavat toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen meriympäristön hyvän tilan saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi vuoteen 2020 mennessä (1 artiklan 1 kohta). Tämän tavoitteen saavuttamiseksi niiden on kehitettävä ja pantava täytäntöön 5 artiklassa vahvistetut meristrategiat. Yksi meristrategioiden näkökohdista on varmistaa, onko merivesien ympäristön tila hyvä (5 artiklan 2 kohdan a alakohdan ii alakohhta).

"Ympäristön hyvä tila" määritellään direktiivin 3 artiklan 5 kohdassa ympäristön tilaksi merivesissä, kun nämä ovat ekologisesti monimuotoisia ja dynaamisia valtameriä ja meriä, jotka ovat luontaisissa olosuhteissaan puhtaita, terveitä ja tuottavia, ja kun meriympäristön käyttö on kestävä ja turvaa nykyisten ja tulevien sukupolvien käyttö- ja toimintamahdollisuudet.

Jäsenvaltioiden on arvioitava direktiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti sekä 8 artiklan 1 kohdan mukaisesti tehdyn alustavan arvioinnin perusteella ympäristön hyvän tilan ominaispiirteet kunkin alueen tai osa-alueen merivesillä. Niiden on otettava tässä huomioon direktiivin liitteessä I luetellut 11 laadullista kuvaajaa. Päätöksessä vahvistetaan vertailuperusteet ja menetelmästandardit, jotka koskevat merivesien ympäristön hyvää tilaa ja joita jäsenvaltioiden on käytettävä. Komissio on vahvistanut ne direktiivin 9 artiklan 3 kohdan mukaisesti, jotta turvataan yhdenmukaisuus ja jotta merialueita tai osa-alueita voidaan vertailla keskenään sen suhteen, missä määrin ympäristön hyvää tilaa ollaan saavuttamassa.

Päätöksen johdanto-osan kahdeksannen kappaleen mukaan kunkin direktiivin 2008/56/EY liitteessä I luetellun laadullisen kuvaajan osalta ja kyseisen direktiivin liitteessä III olevien ohjeellisten luetteloiden perusteella on tarpeen määrittellä käytettävät vertailuperusteet, mukaan lukien vertailuperusteiden osatekijät ja tarvittaessa kynnysarvot. Kynnysarvojen tarkoituksena on edistää jäsenvaltioiden tekemää ympäristön hyvän tilan ominaisuuksien määrittämistä ja tuottaa arviointiin tietoja siitä, missä määrin ympäristön hyvää tilaa ollaan saavuttamassa. Päätöksen 2 artiklan toisen kappaleen 5 kohdassa määritellään, että "kynnysarvolla" tarkoitetaan arvoa tai arvojen jakaumaa, joka mahdollistaa laadutason saavuttamisen arvioimisen tietyn vertailuperusteen osalta, mikä auttaa sen arvioimisessa, missä määrin ympäristön hyvää tilaa ollaan saavuttamassa.

Päätöksen mukaan sen liitteessä vahvistetaan kahdenlaiset ympäristön hyvän tilan vertailuperusteet: ensisijaiset ⁽³⁾ ja toissijaiset ⁽⁴⁾. Jäsenvaltiot ovat periaatteessa velvollisia käyttämään ensisijaisia vertailuperusteita, elleivät ne – merivesiensä tilan alustavan arvioinnin tai direktiivin 8 artiklan ja 17 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti tehtyjen myöhempien päivitysten perusteella – perustele asianmukaisesti, miksi ensisijaista vertailuperustetta ei sovelleta. Jäsenvaltioilla on kuitenkin päätöksen 3 artiklan 2 kohdan mukaan jonkin verran joustovaraa päättäessään, käyttävätkö ne toissijaisia vertailuperusteita (ellei päätöksen liitteessä toisin täsmennetä). Jäsenvaltiot voivat tarvittaessa päättää käyttää toissijaista vertailuperustetta täydentämään ensisijaista vertailuperustetta tai kun on vaarana, ettei meriympäristön hyvää tilaa saavuteta tai säilytetä.

⁽¹⁾ EUVL L 164, 25.6.2008, s. 19.

⁽²⁾ EUVL L 125, 18.5.2017, s. 43.

⁽³⁾ Ks. päätöksen liite: D1C1, D1C2, D1C3, D1C4, D1C5, D1C6, D2C1, D3C1, D3C2, D3C3, D4C1, D4C2, D5C1, D5C2, D5C5, D6C1, D6C2, D6C3, D6C4, D6C5, D8C1, D8C3, D9C1, D10C1, D10C2, D11C1, D11C2.

⁽⁴⁾ Ks. päätöksen liite: D2C2, D2C3, D4C3, D4C4, D5C3, D5C4, D5C6, D5C7, D5C8, D7C1, D7C2, D8C2, D8C4, D10C3, D10C4.

Kynnysarvojen tarkoituksena on arvioida kunkin (ensisijaisen tai toissijaisen) vertailuperusteen osalta saavutettua laatutasoa, jota puolestaan käytetään arvioitaessa direktiivin liitteessä I lueteltujen laadullisten kuvaajien saavuttamista. Näitä kuvaajia käytetään ympäristön hyvän tilan määrittämiseen, saavuttamiseen tai säilyttämiseen, mikä on direktiivin päätavoite.

Päätöksen liitteessä on jo vahvistettu useita kynnysarvoja, jotka perustuvat voimassa olevaan lainsäädäntöön ja joita näin ollen sovelletaan jo nyt. Päätöksen 5 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltiot vahvistavat muut päätöksen mukaisesti määritettävät kynnysarvot viimeistään 15. heinäkuuta 2018 ⁽⁵⁾. Jos jäsenvaltiot eivät kykene vahvistamaan kynnysarvoja tässä määräajassa, niiden on vahvistettava ne ”mahdollisimman pian sen jälkeen” ⁽⁶⁾ edellyttäen, että ne toimittavat komissiolle viiveen perustelut direktiivin 17 artiklan 3 kohdan mukaisessa ilmoituksessa.

Tähän mennessä eri kuvaajien vertailuperusteille on vahvistettu useita kynnysarvoja ⁽⁷⁾ EU:n tason ja alueellisen tai osa-alueellisen yhteistyön kautta.

III. Ympäristön hyvän tilan kynnysarvojen asema

1. EU:n, alueellisella tai osa-alueellisella tasolla vahvistetuista kynnysarvoista poikkeavat kynnysarvot

Ensimmäiseksi on selvittävää, voivatko jäsenvaltiot käyttää saman vertailuperusteen osalta kansallisia kynnysarvoja, jotka poikkeavat EU:n, alueellisella tai osa-alueellisella tasolla vahvistetuista kynnysarvoista.

Päätöksen oikeusperusta on direktiivin 9 artiklan 3 kohta. Päätöksessä edellytetään, että kynnysarvoja suunniteltaessa tarkoituksena on *varmistaa johdonmukaisuus ja mahdollistaa merialueiden tai -osa-alueiden vertaileminen siltä osin, missä määrin ympäristön hyvää tilaa ollaan saavuttamassa*. Jos jäsenvaltiot voisivat edelleen käyttää omia kansallisia kynnysarvojaan sen jälkeen, kun kynnysarvot on vahvistettu EU:n, alueellisella tai osa-alueellisella tasolla, heikennettäisiin 9 artiklan 3 kohdan tavoitetta, jolla pyritään myös varmistamaan, että viranomaiset toimivat johdonmukaisesti ja koordinoitusti kaikkialla EU:ssa.

Tämä olisi myös vastoin päätöksen säännöksiä. Kuten edellä on todettu, päätöksen 4 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat käyttää kansallisia kynnysarvoja ainoastaan siihen asti, kun on asetettu kynnysarvot unionin, alueellisen tai osa-alueellisen tason yhteistyössä. Tämä tarkoittaa sitä, että kun kynnysarvot on vahvistettu ylikansallisella tasolla, jäsenvaltiot eivät voi enää käyttää omia kansallisia kynnysarvojaan. Tätä päätelmää tukee johdanto-osan 12 kappaleen sanamuoto. Siinä todetaan seuraavaa: *Kunnes tällaiset kynnysarvot on vahvistettu unionin, alueellisen tai osa-alueellisen tason yhteistyössä, jäsenvaltioiden olisi voitava käyttää kansallisia kynnysarvoja, arvojen kehitysuuntauksia tai paineeseen perustuvia kynnysarvoja vastineena*.

Näin ollen jäsenvaltiot eivät enää saa käyttää erilaisia kansallisia kynnysarvoja sen jälkeen, kun tällaiset kynnysarvot on vahvistettu EU:n, alueellisella tai osa-alueellisella tasolla.

2. Jäsenvaltioiden mahdollinen harkintavalta olla käyttämättä EU:n, alueellisen tai osa-alueellisen tason yhteistyössä vahvistettuja kynnysarvoja meristrategioiden 17 artiklan mukaisten päivitysten yhteydessä

Toiseksi on selvittävää, saavatko jäsenvaltiot olla soveltamatta EU:n, alueellisen tai osa-alueellisen tason menettelyllä vahvistettuja kynnysarvoja päivittäessään meristrategioitaan. Erityisesti on selvittävää, onko tämä sallittua määritettäessä ympäristön tilaa merivesissä direktiivin 17 artiklan mukaisesti.

Päätöksen 2 artiklan toisen kappaleen 5 kohdan mukaan kynnysarvo *mahdollistaa laatutason saavuttamisen arvioimisen tietyn vertailuperusteen osalta*. Tämä tarkoittaa, että kun jäsenvaltiot päättävät soveltaa tiettyä kuvaajaa tai vertailuperustetta ja vastaavat kynnysarvot on asetettu EU:n taikka alueellisen tai osa-alueellisen yhteistyön tasolla, niiden on käytettävä näitä kynnysarvoja.

Päätöksen 3 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti jäsenvaltiot saavat kuitenkin olla käyttämättä EU:n tasolla, alueellisella tai osa-alueellisella tasolla vahvistettuja kynnysarvoja, jos kyseiset arvot kattavat vertailuperusteen, jota kyseinen jäsenvaltio ei sovelle. Sama koskee kynnysarvoja, jotka kattavia kuvaajia jäsenvaltio ei pidä direktiivin liitteen I mukaisesti ”aiheellisina”.

⁽⁵⁾ Direktiivin 17 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti.

⁽⁶⁾ Päätöksen 5 artiklan 2 kohta.

⁽⁷⁾ Katso tämän tiedonannon liite.

Jäsenvaltion ”päättös”⁽⁸⁾ olla soveltamatta tiettyä kuvaajaa tai vertailuperustetta ”automaattisesti” ulottuu kyseistä kuvaajaa ja/tai vertailuperustetta vastaaviin osatekijöihin, kynnysarvoihin ja menetelmästandardeihin. Toisin sanoen jos jäsenvaltio päättää olla käyttämättä tiettyä kuvaajaa tai vertailuperustetta, se päättää samalla olla käyttämättä kyseiseen kuvaajaan ja/tai vertailuperusteeseen liittyviä kynnysarvoja.

Yhteenvetona voidaan todeta, että päivittäessään meristrategioitaan direktiivin 17 artiklan mukaisesti jäsenvaltiot saavat olla käyttämättä EU:n, alueellisella tai osa-alueellisella tasolla vahvistettuja kynnysarvoja vain siltä osin kuin nämä kynnysarvot liittyvät kuvaajiin tai vertailuperusteisiin, joita ne ovat päättäneet olla soveltamatta direktiivissä ja päätöksessä vahvistettujen edellytysten mukaisesti.

IV. Kynnysarvojen käyttö ympäristön tilan arvioinnissa

Päätöksessä edellytetään, että jäsenvaltiot vahvistavat kynnysarvot sekä muut ympäristön hyvän tilan määrittämiseen ja arviointiin liittyvät vertailuperusteet ja menetelmästandardit vuoteen 2018 mennessä tai *mahdollisimman pian sen jälkeen* sillä edellytyksellä, että ne ovat toimittaneet komissiolle perustelut (5 artikla).

Kun otetaan huomioon direktiivin tavoite saavuttaa tai säilyttää merten ympäristön hyvä tila vuoteen 2020 mennessä, jäsenvaltioiden olisi pitänyt asettaa kynnysarvot direktiivin toisen vaiheen täytäntöönpanossa⁽⁹⁾.

Päätöksen 6 artiklassa säädetään, että kun kynnysarvot on vahvistettu, jäsenvaltioiden olisi meristrategioitaan päivittäessään ilmoitettava komissiolle näiden arvojen ja muiden menetelmästandardien käytöstä ympäristön hyvän tilan arvioinnissa.

Sen vuoksi on odotettavissa, että direktiivin 17 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdan mukaisesti tehtävissä seuraavissa päivityksissä, jotka koskevat i) 8 artiklan 1 kohdassa ja 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua ympäristön hyvän tilan alustavaa arviointia ja määrittämistä ja ii) 10 artiklan 1 kohdassa asetettuja ympäristötavoitteita, jäsenvaltioiden on sovellettava unionin, alueellisen tai osa-alueellisen tason yhteistyössä vahvistettuja kynnysarvoja sekä päätöksen liitteessä jo vahvistetuista voimassa olevista säädöksistä johtuvia kynnysarvoja niiden vertailuperusteiden osalta, joita ne aikovat käyttää ympäristön tilan arvioinnissa.

Mikäli jäsenvaltiot eivät pysty käyttämään näitä kynnysarvoja erityisesti päivittäessään 8 artiklan 1 kohdan mukaista alustavaa arviointia, tämä olisi perusteltava asianmukaisesti. Joissakin tapauksissa jäsenvaltio esimerkiksi käyttää asetettuja kynnysarvoja osana 9 artiklan 1 kohdan mukaista ympäristön hyvää tilaa koskevaa päivitettyä raportointia mutta ei ole voinut käyttää samoja kynnysarvoja 8 artiklan 1 kohdan mukaisen alustavan arvioinnin päivittämiseen, koska näitä arvoja ei ollut vielä vahvistettu silloin, kun niiden merivesiä on arvioitu.

Näin ollen kun komissio arvioi jäsenvaltioiden päivitettyjä meristrategioita, erityisesti niiden merivesien tilaa ja edistymistä ympäristön hyvän tilan saavuttamisessa, se tarkistaa, ovatko jäsenvaltiot käyttäneet kynnysarvoja ympäristön hyvän tilan määrittämisessä päivittäessään meristrategioitaan.

⁽⁸⁾ Koska jäsenvaltioilla on tietyin edellytyksin lupa olla käyttämättä tiettyjä kuvaajia tai ensisijaisia vertailuperusteita ja päättää (ellei päätöksen liitteessä toisin täsmennetä), soveltavatko ne toissijaisia vertailuperusteita, päätöksen 6 artiklassa sanalla ”päättää” olisi katsottava tarkoitettavan jäsenvaltioiden tekemää valintaa siitä, mitä kuvaajia ja vertailuperusteita sovelletaan.

⁽⁹⁾ Päätöksen 5 artiklan 1 ja 2 kohta.

LIITE

YMPÄRISTÖN HYVÄN TILAN VAHVISTETUT KYNNYSARVOT

Päätöksessä säädetään voimassa olevasta unionin lainsäädännöstä johtuvien kynnysarvojen käytöstä.

Vertailuperuste	Kynnysarvo(t)
D3C1 Kalastuskuolevuus	Kaupallisesti hyödynnettävien lajien populaatioiden kalastuskuolevuus on sillä tasolla tai alle sen tason, jolla voidaan saavuttaa kestävä enimmäistuotto (MSY).
D3C2 Kutukannan biomassa	Kaupallisesti hyödynnettävien lajien populaatioiden kutukannan biomassa on yli kestävä enimmäistuoton mahdollistavien biomassatasojen.
D5C1 Ravinnepitoisuudet	Kynnysarvot ovat seuraavat: a) rannikkovesillä direktiivin 2000/60/EY mukaisesti asetetut arvot;
D5C2 A-klorofyllin pitoisuudet	Kynnysarvot ovat seuraavat: a) rannikkovesillä direktiivin 2000/60/EY mukaisesti asetetut arvot;
D5C5 Liuennut happi	Kynnysarvot ovat seuraavat: a) rannikkovesillä direktiivin 2000/60/EY mukaisesti asetetut arvot;
D8C1 Epäpuhtauksien pitoisuudet	Rannikko- ja aluevesillä epäpuhtauksien pitoisuudet eivät ylitä seuraavia kynnysarvoja: a) vertailuperusteiden osatekijöiden 1 kohdan a alakohdassa vahvistettujen epäpuhtauksien osalta direktiivin 2000/60/EY mukaisesti vahvistetut arvot; [...] Aluevesien ulkopuolella epäpuhtauksien pitoisuudet eivät ylitä seuraavia kynnysarvoja: a) vertailuperusteiden osatekijöiden 2 kohdan a alakohdan nojalla valittujen epäpuhtauksien osalta rannikko- ja aluevesillä sovellettavat arvot;
D9C1 Merenelävien epäpuhtaudet	Epäpuhtauksien määrä luonnosta pyydettyjen tai korjattujen (lukuun ottamatta meriviljelystä saatuja eväkaloja) kalojen ja äyriäisten (mukaan lukien kalat, äyriäiset, nilviäiset, piikkihahkaiset, merilevä ja muut merikasvit) syötävissä kudoksissa (lihas, maksa, mäti, liha tai muut pehmeät osat) ei ylitä a) asetuksessa (EY) N:o 1881/2006 lueteltujen epäpuhtauksien osalta kyseisessä asetuksessa säädettyjä enimmäismääriä, jotka ovat tätä päätöstä sovellettaessa käytettävät kynnysarvot.

Lisäksi seuraavat kynnysarvot on vahvistettu unionin tason yhteistyössä päätöksen johdanto-osan 12 kappaleessa selostetulla tavalla osana yhteistä täytäntöönpanostrategiaa, jonka jäsenvaltiot ja komissio ovat luoneet direktiivin 2008/56/EY soveltamiseksi.

Vertailuperuste	Kynnysarvo(t)
D6C4 Menetetty elinympäristö	Enimmäisosuus, joka laajasta pohjaelinympäristötyypistä arviointialueella voidaan menettää, on 2 prosenttia sen luonnollisesta laajuudesta (\leq 2 prosenttia) (D6C4).

Vertailuperuste	Kynnysarvo(t)
D6C5 Elinympäristöihin kohdistuvat haitalliset vaikutukset	Enimmäisosuus, joka laajasta pohjaelinympäristötyypistä voi olla haitallisten vaikutusten kohteena, on 25 prosenttia sen luonnollisesta laajuudesta (≤ 25 prosenttia). Tähän sisältyy menetetyin laajan pohjaelinympäristötyypin osuus (D6C5). Laajaan pohjaelinympäristötyyppiin kohdistuu haitallisia vaikutuksia arviointialueella, jos sen biotoinen ja abiootoinen rakenne ja toiminnot (esim. tyypillinen lajikoostumus, lajien suhteellinen runsaus ja kokorakenne, herkäät lajit tai lajit, joilla on keskeinen tehtävä, elinympäristöjen ja ekosysteemiprosessien toipumiskyky ja toiminta) poikkeavat vertailutilasta kohtuuttomasti (D6C5).
D10C1 Rannikolla oleva roska	20 roskaa /100 m rannikkoa
D11C1 Impulssimelu	Lyhytaikaisessa altistuksessa (1 päivä eli päiväaltistus) sellaisen tärkeänä pidetyn lajin käyttämä arviointi-/elinympäristöalueen enimmäisosuus, jonka hyväksytysti katsotaan voivan altistua biologisesti haitallisten vaikutusten alkamisen tason impulssimelutasoille yhden päivän aikana, on enintään 20 prosenttia (≤ 20 prosenttia). Pitkäaikaista altistumista (1 vuosi) varten lasketaan keskimääräinen altistuminen. Sellaisen tärkeänä pidetyn lajin käyttämä arviointi-/elinympäristöalueen enimmäisosuus, jonka hyväksytysti katsotaan voivan altistua biologisesti haitallisten vaikutusten alkamisen tason impulssimelutasoille keskimäärin vuoden aikana, on enintään 10 prosenttia (≤ 10 prosenttia).
D11C2 Jatkuva melu	20 prosenttia kohdelajien elinympäristöistä, joiden melutasot ylittävät sellaisen biologisesti haitallisten vaikutusten alkamisen tason, joka ei saa ylittyä yhtenäkkään arviointivuoden kuukautena, kun noudatetaan kantokyvyn / elinympäristön koon 80 prosentin suojelutavoitetta.

Päätöksen mukaan unionin tasolla on vielä määriteltävä kynnysarvot meren roskaantumiselle vesipatsaan pintakerroksessa ja merenpohjassa, mikroroskalle rannikolla, vesipatsaan pintakerroksessa ja merenpohjan sedimentissä sekä haitallisille vaikutuksille merenpohjan elinympäristöissä. Jotkin lopuista kynnysarvoista on vahvistettu tai niitä ollaan vahvistamassa alueellisen tai osa-alueellisen tason yhteistyössä. Päätöksen johdanto-osan 12 kappaleessa selitetään, että tällaisessa tapauksessa jäsenvaltioiden olisi toimittava esimerkiksi *olemassa olevien arvojen perusteella tai luomalla uusia arvoja meriä koskevien alueellisten yleissopimusten puitteissa*. Ne on selkeästi esitetty päätöksen liitteessä ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Ks. Yhteisen tutkimuskeskuksen raportti "Marine Strategy Framework Directive - Thresholds for MSFD criteria: state of play and next steps". Koska ympäristön hyvää tilaa koskevan päätöksen täytäntöönpanosta käytävät keskustelut ovat luonteeltaan dynaamisia, osa raportissa esitetyistä tiedoista ei ole enää ajan tasalla.