

Bryssel den 25.6.2020
COM(2020) 259 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET
om genomförandet av ramdirektivet om en marin strategi (direktiv 2008/56/EG)

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

Rapport om genomförandet av ramdirektivet om en marin strategi

1. INLEDNING

Globalt sett utgör haven 71 procent av jordens yta och, tack vare sin volym, 99 procent av de områden i världen som kan hysa liv. De utgör livsmiljöer för en rik (men ofta okänd) marin biologisk mångfald¹ och de största kända djuren. Haven är också oumbärliga för människan, t.ex. för livsmedelsförsörjning, klimatreglering och rekreation. Mer än hälften av det syre vi andas kommer från marina ekosystem, en fjärdedel av de årliga koldioxidutsläppen från mänsklig verksamhet absorberas av marina vatten, och den största reservoaren av kol i aktivt kretslopp är haven (50 gånger större än atmosfären). Att skydda den marina miljön är därför inte bara avgörande för bevarandet av den biologiska mångfalden, utan även för människans och planetens välbefinnande. Och det är även avgörande för ekonomin. EU:s blå ekonomi, som bygger på sektorer som är direkt eller indirekt beroende av friska hav, oceaner och kuster, hade exempelvis en omsättning på 658 miljarder euro 2017².

Den marina miljön och dess ekosystem är dock fortfarande utsatta för flera belastningar och effekter av mänsklig verksamhet, såsom fiske, störningar av havsbotten, föroreningar eller global uppvärmning. För att hantera dessa problem utarbetade EU ramdirektivet om en marin strategi³ (havsmiljödirektivet) som en helhetsstrategi för att skydda den marina miljön i haven runt om i Europa och samtidigt möjliggöra en hållbar användning av marina varor och tjänster.

EU har inlett en europeisk grön giv⁴, en ambitiös strategi för att skydda och återställa den biologiska mångfalden och göra Europa till världens första klimatneutrala kontinent. Klimatförändringarna, den biologiska mångfalden, hälsa och tryggad livsmedelsförsörjning hänger ihop. Därför är det en viktig del av den gröna given att bevara Europas naturliga miljö, däribland haven. Ett framgångsrikt havsmiljödirektiv bidrar därför avsevärt till att EU kan uppnå sina övergripande mål, som att stoppa förlusten av marin biologisk mångfald och skapa ett samhälle utan föroreningar.

¹ Census of Marine Life (<http://www.coml.org/>) har exempelvis konstaterat att en liter havsvatten kan innehålla 38 000 olika typer av mikrobiella bakterier.

² EU:s rapport om den blå ekonomin 2019 (<https://dx.doi.org/10.2771/21854>).

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi) (EUT L 164, 25.6.2008, s. 19).

⁴ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – *Den europeiska gröna given*, COM(2019) 640 final.

Genom detta dokument uppfyller kommissionen det rättsliga kravet⁵ att offentliggöra en rapport om genomförandet av direktivet, på grundval av tidigare rapporter⁶ som den har offentliggjort under genomförandets första cykel.

Havsmiljödirektivet har gällt sedan 2008. Enligt direktivet ska medlemsstaterna upprätta nationella marina strategier för att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus senast 2020. Direktivet genomförs i en sexårig cykel med tre huvudfaser.

- (1) År 2012 och 2018 skulle medlemsstaterna rapportera sina marina vattens status och fastställa mål för att uppnå god miljöstatus baserat på de elva ”deskriptorerna” (målen) i havsmiljödirektivet, vilka rör ekosystemens hälsa och de belastningar och effekter av mänsklig verksamhet som påverkar dem⁷.
- (2) År 2014 skulle medlemsstaterna upprätta övervakningsprogram för att samla in data i syfte att bedöma framstegen mot god miljöstatus och målen.
- (3) År 2016 skulle medlemsstaterna upprätta åtgärdsprogram som skulle hjälpa dem att uppnå målen, och 2018 skulle de rapportera sina framsteg i genomförandet av programmen.

God miljöstatus: *det miljötillstånd för marina vatten där dessa utgör ekologiskt variationsrika och dynamiska oceaner och hav som är rena, friska och produktiva utifrån sina inneboende förutsättningar och användningen av den marina miljön befinner sig på en nivå som är hållbar och därigenom tryggar möjligheten till användning och verksamhet för nuvarande och framtida generationer[...]. En god miljöstatus ska fastställas på nivån för den marina region eller delregion [...] på grundval av de [11] kvalitativa deskriptorerna i bilaga I (utdrag från artikel 3.5 i havsmiljödirektivet).*

Kommissionen har bedömt varje fas av de nationella strategierna i regelbundna rapporter och åtföljande bilagor (se fotnot 6), i vilka brister i genomförandet identifieras och

⁵ Artikel 20.1 och 20.3 i havsmiljödirektivet.

⁶ 2014 års rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om den första fasen av genomförandet av ramdirektivet om en marin strategi – Europeiska kommissionens bedömning och vägledning, COM(2014) 97, tillsammans med åtföljande arbetsdokument från kommissionens avdelningar SWD(2014) 49.

2017 års rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, *Bedömning av medlemsstaternas övervakningsprogram enligt ramdirektivet om en marin strategi*, COM(2017) 3, tillsammans med åtföljande arbetsdokument från kommissionens avdelningar SWD(2017) 1.

2018 års rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, *Bedömning av medlemsstaternas åtgärdsprogram enligt ramdirektivet om en marin strategi*, COM(2018) 562, tillsammans med åtföljande arbetsdokument från kommissionens avdelningar SWD(2018) 393 och SWD(2019) 510.

Dessutom offentliggörs tekniska rapporter per medlemsstat och per region på webbsidan https://ec.europa.eu/environment/marine/eu-coast-and-marine-policy/implementation/reports_en.htm.

⁷ Biologisk mångfald (D1), näringsvävsstruktur (D4) och havsbottnens integritet (D6) bevaras, medan effekterna av främmande arter (D2), fiske (D3), eutrofiering (D5), förändring av de hydrografiska villkoren (D7), främmande ämnen i miljön (D8) och i fisk och skaldjur (D9), marint skräp (D10) och undervattensbuller (D11) inte påverkar de marina ekosystemen negativt.

vägledning till enskilda medlemsstater ges. Den andra genomförandecykeln inleddes formellt i oktober 2018, men dess rapportering släpar efter i hög grad⁸.

I den föreliggande rapporten granskas genomförandet av havsmiljödirektivet under den första genomförandecykeln.⁹ Den åtföljs av tre arbetsdokument från kommissionens avdelningar¹⁰. En grundligare översyn av direktivet, i linje med bättre lagstiftningskrav, ska göras så snart som möjligt och senast 2023¹¹. Denna rapport bygger på information från medlemsstaterna, kommissionen, externa observatörer och experter inom ramen för havsmiljödirektivet. Den är inriktad på de viktigaste politiska budskapen och lärdomarna från den första genomförandecykeln.

2. HUVUDRESULTAT FRÅN GENOMFÖRANDET AV HAVSMILJÖDIREKTIVET

2.1. Helhetsperspektivet

Syftet med den ekosystembaserade metoden¹² är att se till att de kumulativa belastningarna av mänsklig verksamhet inte överskrider nivåer som äventyrar ekosystemens möjligheter att förbli rena, friska och produktiva. Tack vare havsmiljödirektivet blev den ekosystembaserade metoden en rättsligt bindande och funktionsduglig princip för förvaltning av EU:s hela havsmiljö¹³.

En **”ekosystembaserad metod”** är en strategi för integrerad förvaltning av land- och vattenresurser samt levande resurser som på ett rimligt sätt främjar bevarande och hållbart utnyttjande. Målet med ekosystembaserad förvaltning är att ekosystemet ska vara friskt, produktivt och motståndskraftigt, så att det kan tillhandahålla de varor och tjänster som människan vill ha och behöver. Ekosystembaserad förvaltning skiljer sig från de nuvarande metoderna, som normalt rör en enda art, sektor, verksamhet eller fråga, och beaktar i stället olika sektors kumulativa effekter.

⁸ Den 15 oktober 2019, ett år efter tidsfristen, hade endast tio länder lämnat in sina rapporter i elektroniskt format (Belgien, Danmark, Tyskland, Estland, Spanien, Lettland, Nederländerna, Polen, Finland och Sverige) och endast fyra i textbaserat format (Grekland, Frankrike, Italien och Rumänien). Nio medlemsstater hade inte lämnat in några rapporter.

⁹ I enlighet med artikel 20.1 och 20.3. En ”utvärderingsrapport” i en rättsakt som kom före bättre lagstiftning betraktas som en ”genomföranderapport”.

¹⁰ I SWD(2020) 60 presenteras de viktigaste stegen och slutsatserna från genomförandet av havsmiljödirektivet, i SWD(2020) 61 sammanfattas kunskapen om de marina vattnens status i EU för havsmiljödirektivets elva ”deskriptorer” och i SWD(2020) 62 förklaras viktiga begrepp och ges vägledning för en samlad bedömning och fastställande av god miljöstatus.

¹¹ Enligt artikel 23.

¹² Definition i rutan baserad på partskonferensen (COP 5) för konventionen om biologisk mångfald (<http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7148>) och ett brett vetenskapligt samförstånd (<https://www.compassccicomm.org/ebm-consensus-statement-download>).

¹³ Efter att havsmiljödirektivet hade antagits förklarade rådet (allmänna frågor) att övergripande politiska verktyg var av största vikt för att förbättra den hållbara ekonomiska utvecklingen, miljöövervakningen, tryggheten, säkerheten och brottsbekämpningen för Europas oceaner, hav och kustregioner. Rådet erkände havsmiljödirektivet, med den ekosystembaserade metoden för hantering av mänsklig verksamhet, som grund för en mer framgångsrik och hållbar utveckling av all marin verksamhet (2973:e mötet i rådet (allmänna frågor), Bryssel, den 16 november 2009).

Havsmiljödirektivet är en av de mest ambitiösa internationella rättsliga ramarna för skydd av havet. Det riktar insatserna av 23 kuststater¹⁴ och fem inlandsstater – i samordning med tredjeländer – för att tillämpa ekosystembaserad förvaltning och uppnå god miljöstatus för 5 720 000 km² hav i fyra havsregioner, ett område som är 25 procent större än EU:s landterritorium. Direktivet omfattar allt från kuster till djuphavsområden och skyddar hela skalan av marin biologisk mångfald, från encelliga alger till stora valar. Därvid analyseras alla miljöaspekter, från ekosystemfunktioner till kemiska egenskaper, och bedöms effekterna av all mänsklig verksamhet, från turism till det kommersiella fiskets bottentrålning.

För att ett sådant helhetsperspektiv ska kunna genomföras och hållbarheten bedömas måste ekosystemens egenskaper och belastningarna av mänsklig verksamhet (även belastningar från landbaserade eller atmosfäriska källor) vara kända och beaktas vid förvaltningsbeslut. I havsmiljödirektivet krävs därför integrerad planering (de marina strategierna) baserad på elva deskriptorer och en rad kriterier och parametrar¹⁵ som bedöms av varje medlemsstat.

2.2. Utforska det okända

När havsmiljödirektivet antogs stod det klart att EU behövde a) en holistisk, ekosystembaserad förvaltning av havsmiljön och b) en övergång från skyddet av endast ett begränsat antal prioriterade livsmiljöer och arter till ett skydd av hela det marina ekosystemet. Uppgifterna och kunskaperna om havsmiljön var dock (och är fortfarande) bristfälliga för vissa frågor och regioner¹⁶. Havsmiljödirektivet utgjorde därför en harmoniserad rättslig ram för kontinuerliga förbättringar av datainsamlingen. Direktivet främjade i synnerhet utarbetandet av övergripande program för övervakning av havsmiljön inom de nationella marina strategierna. Dessa övervakningsprogram skulle följa havsmiljöns tillstånd, hur miljömålen uppnåddes och åtgärdernas ändamålsenlighet (SWD(2020) 60).

Havsmiljödirektivet gav upphov till initiativ för tillämpad forskning som gav information till experter, förvaltare och politiskt ansvariga¹⁷. Vissa exempel hämtas från bedömningen av marint skräp och undervattensbuller, två frågor som man hade dåligt grepp om före havsmiljödirektivet. Baserat på övervakningen och den nya kunskapen om marint skräp inom ramen för havsmiljödirektivet antog EU ny lagstiftning för att ta itu med plastprodukter för engångsbruk och förlorade fiskeredskap, som står för ungefär

¹⁴ Med hänsyn till att denna rapport avser 2008–2019 har Storbritannien räknats som en EU-medlemsstat för den perioden.

¹⁵ Fastställs i kommissionens beslut (EU) 2017/848 av den 17 maj 2017 om fastställande av kriterier och metodstandarder för god miljöstatus i marina vatten, specifikationer och standardiserade metoder för övervakning och bedömning och om upphävande av beslut 2010/477/EU (EUT L 125, 18.5.2017, s. 43).

¹⁶ För Europeiska ekonomiska och sociala kommittén var det viktigt att utveckla, integrera och samordna den europeiska havs- och sjöfartsforskningen. Yttrande av Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om meddelandet från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – *En europeisk strategi för havs- och sjöfartsforskning: samstämmiga ramar inom det europeiska området för forskningsverksamhet för att främja en hållbar användning av oceaner och hav*, KOM(2008) 534 slutlig (EUT C 306, 16.12.2009, s. 46).

¹⁷ Exempelvis ”LIFE and the marine environment” (<https://doi.org/10.2779/942085>), projekt som finansierades av EU:s ramprogram för forskning och innovation såsom <https://cordis.europa.eu/article/id/400695-better-marine-stewardship-through-research-and-innovation>, DEVOTES- och STAGE-projekt (<http://www.devotes-project.eu/>, <http://www.stagesproject.eu/>) eller förteckningen över projekt i SWD(2020) 60.

70 procent av allt strandskräp. Havsmiljödirektivet stimulerade övervakning av undervattensbuller och upprättande av en rad register för impulsivt undervattensljud. Analys av havsbottens integritet och analys av hela näringsvävar är dessutom nya metoder som i hög grad bygger på kraven i havsmiljödirektivet.

Havsmiljödirektivets bedömningar, nätverk för övervakning och åtgärdsprogram kanalisera inte bara insatserna till nya forskningsområden, utan även till att förbättra förvaltningen och den politiska samstämmigheten. En hel del befintlig lagstiftning finns redan och är relevant för direktivet: i EU rör det sig särskilt om vattendirektivet¹⁸, fågeldirektivet och habitatdirektivet¹⁹ samt den gemensamma fiskeripolitiken²⁰. Genomförandet av varje steg av havsmiljödirektivet har lett till identifiering av kunskapsbrister, vilket är ett viktigt resultat. Det har hjälpt medlemsstaterna, EU-institutionerna och intressenterna att sätta fingret på viktiga förvaltnings- och forskningsbehov. Direktivet har särskilt förbättrat kunskapen om de marina vattnens status i unionen (SWD(2020) 61), även om det fortfarande är en utmaning att integrera och harmonisera den kunskapen på EU-nivå.

2.3. Med förenade krafter

Havsmiljödirektivet kräver en hittills okänd och samordnad insats från medlemsstaternas sida. För att underlätta arbetet har medlemsstaterna och kommissionen (tillsammans med regionala havskonventioner och andra intressenter) upprättat ett informellt samordningsprogram, den gemensamma genomförandestrategin. Strategin inbegriper minst 280 experter från medlemsstaterna, upp till 70 deltagare från EU:s institutioner och över 100 registrerade observatörer eller intressenter. Den gemensamma genomförandestrategin styrs av EU:s havsdirektörer och organiseras av samordningsgruppen för den marina strategin²¹. Tre arbetsgrupper inriktar sig på övergripande frågor: god miljöstatus, åtgärdsprogram och socioekonomisk analys samt utbyte av data, information och kunskap. Fyra tekniska undergrupper fokuserar på nya områden av särskild betydelse: undervattensbuller, marint skräp, havsbottens integritet och marina data. Alla grupperna tar fram och enas slutligen om (normalt genom samförstånd) gemensamma metoder för genomförande av direktivet. Hittills har 15 vägledningar antagits²². Antalet möten (i genomsnitt 18 möten för den gemensamma genomförandestrategin per år), den ökande specialiseringen och behovet av samordning för att undvika tematiskt silotänkande är stora utmaningar för genomförandet.

Den gemensamma genomförandestrategin är till stor nytta för direktivets genomförande, eftersom processen blir effektivare, och strategins strukturer anses vara värdefulla

¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, 22.12.2000, s. 1).

¹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (EUT L 20, 26.1.2010, s. 7) och rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 22.7.1992, s. 7).

²⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG (EUT L 354, 28.12.2013, s. 22).

²¹ Kommissionens expertgrupp för strategisk samordning av ramdirektivet om en marin strategi (2008/56/EG) (E02550).

²² Finns på <https://circabc.europa.eu/w/browse/1dfbd5c7-5177-4828-9d60-ca1340879afc>.

plattformar för att utbyta information och öka förtroendet för beslutsprocessen²³. De flesta medlemmar i den gemensamma genomförandestrategin är ense om att strategins struktur och arbetsprogram är ändamålsenliga, men att det finns utrymme för att rationalisera/förenkla de befintliga förfarandena, så att mer tid kan ägnas åt att diskutera kommissionens bedömningar och direktivet på ett bättre sätt kan länkas samman med andra direktiv, särskilt för rapportering²⁴.

2.4. Allmänhetens engagemang och kunskap om haven²⁵

Tillgång till miljöinformation, allmänhetens deltagande i miljörelaterade beslut och tillgång till rättslig prövning är allmänna principer som framhävs i miljöåtaganden på internationell nivå²⁶. I havsmiljödirektivet finns uttryckliga krav²⁷ som underlättar genomförandet av dessa åtaganden. Havsmiljödirektivet har infört en öppen mekanism för utformning och genomförande av nationella marina strategier samt för uppföljning av processen på europeisk nivå (genomförandet kan exempelvis följas genom öppna plattformar för informationsutbyte²⁸). Det krävs uttryckligen att medlemsstaterna ska främja alla intressenters aktiva deltagande. Dessutom är varje genomförandefas förenad med ett offentligt samråd som organiseras av var och en av de 23 kustmedlemsstaterna (SWD(2020) 60). Många av havsmiljödirektivets åtgärdsprogram omfattar också informationskampanjer.

Havsmiljödirektivet har bidragit till att de marina ekosystemens tillstånd har uppmärksamats, exempelvis den stora effekten av landbaserade föroreningar, däribland plast, på havet. De offentliga samråden har engagerat det civila samhället och intressenter runt om i Europa i utarbetandet av nationella marina strategier. Dessa samråds- och deltagandeinsatser, samt det tillhörande flödet av uppgifter, kommer även fortsättningsvis att vara viktiga för att öka den europeiska allmänhetens kunskap om haven samt öka medvetenheten om havens inflytande på människan och konsekvenserna av mänsklig verksamhet och enskilda individers beteende på de marina ekosystemen.

2.5. Regionalt samarbete

Vissa belastningars och ekosystems gränsöverskridande karaktär gör dem mycket svåra att hantera endast på medlemsstaternas nivå²⁹. I havsmiljödirektivet anges de regioner och delregioner kring vilka direktivet genomförs, krävs regionalt samarbete mellan

²³ Slutsatser från samordningsgruppen för den marina strategin och närmare utvecklade av Cavallo m.fl., 2017 (<http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2017.09.035>).

²⁴ Resultat från en enkät bland alla medlemmar i de olika grupperna inom den gemensamma genomförandestrategin i april 2019, för att kritiskt granska strategins funktioner och arbetsprogram.

²⁵ Kunskap om haven är förståelsen av havet och av människans förhållande till havet.

²⁶ Särskilt Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, av FN:s ekonomiska kommission för Europa 1998.

²⁷ Artikel 19 och punkt 8 i bilaga VI till havsmiljödirektivet.

²⁸ Till exempel CIRCABC (<https://circabc.europa.eu/w/browse/326ae5ac-0419-4167-83ca-e3c210534a69>) och WISE Marine (<https://water.europa.eu/marine>).

²⁹ Rådet (allmänna frågor) betonade att samarbete med och bland medlemsstater och regioner med gemensamt havsområde – och vid behov med tredjeländer – var centralt för havsmiljödirektivets framgång. Det betonade också att närmaste möjliga samarbete krävs mellan alla länder med gemensamma marina vatten och gränsöverskridande vattenområden (2973:e mötet i rådet (allmänna frågor), Bryssel, den 16 november 2009, och 2988:e mötet i rådet (miljö), Bryssel, den 22 december 2009).

medlemsstaterna och uppmuntras till samarbete med tredjeländer³⁰. I direktivet anges att regionala havskonventioner³¹ kan utgöra ett medel för ett sådant samarbete. I allmänhet har de regionala havskonventionerna under det senaste årtiondet i) i de flesta fall visat sig vara bra plattformar för genomförande av havsmiljödirektivet, där parterna samarbetade och utbytte metoder i nära samverkan med direktivets gemensamma genomförandestrategi³², ii) främjat samarbetet och överenskommelserna om åtgärder och mål med tredjeländer, och iii) fått betydande tekniska och finansiella bidrag från EU för att utveckla sina arbetsprogram.

De fyra regionala havskonventionerna i Europa har samma övergripande mål (skydd av den marina miljön) och bygger på den ekosystembaserade metoden, men de skiljer sig åt i sin struktur, vetenskapliga och operativa kapacitet, styrning (däribland övervakningen av efterlevnaden) och grad av förenkling för deltagande EU-medlemsstater när de genomför havsmiljödirektivet. Begreppet ”god miljöstatus” och miljömålen i havsmiljödirektivet har införlivats i några, men inte alla, regionala havskonventioner. I vissa fall föredrar man att beskriva trender (förbättring eller försämring) hellre än att fastställa kriterier för att avgöra om statusen är god. I en eller annan form tar de regionala havskonventionerna regelbundet fram rapporter om tillståndet i den marina miljön³³, för att anpassa deras tidsplaner till havsmiljödirektivets sexårscykel, anta handlingsplaner och samordna övervakningen.

Samtidigt drar de regionala havskonventionerna nytta av de stora mänskliga resurser som havsmiljödirektivet har mobiliserat och den kunskap det har gett upphov till sedan antagandet. EU:s finansiering har bidragit till ett stort antal projekt för samordnat genomförande av havsmiljödirektivet och utarbetande av regionala handlingsplaner för havskonventionerna i alla marina regioner. Kampen mot marint skräp är ett bra exempel på hur riktad och anseelig EU-finansiering från en rad källor³⁴ används för att genomföra regionala handlingsplaner mot marint skräp som bidrar till att man uppnår både nationella, regionala, europeiska och till och med globala mål.

³⁰ Artiklarna 4, 5 och 6 i havsmiljödirektivet. Den slutliga kartan över havsmiljödirektivets marina regioner och delregioner finns på <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/europe-seas#tab-gis-data>.

³¹ Fyra regionala havskonventioner täcker EU:s marina vatten: konventionen om skydd av Östersjöområdet marina miljö (Helsingforskonventionen – Helcom), konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten (Osparkonventionen – Oskar), konventionen om skydd av Medelhavets marina miljö och kustregion (Barcelonakonventionen – Unep/MAP) och konventionen om skydd av Svarta havet mot föroreningar (Bukarestkonventionen, som EU fortfarande försöker ansluta sig till). Oskar täcker dock inte hela den europeiska makaronesiska delregionen, endast Azorerna.

³² Den gemensamma genomförandestrategin som antogs av medlemsstaterna och kommissionen för att genomföra direktiv 2008/56/EG, se avsnitt 2.3 i denna rapport.

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 Till exempel Life+, Horisont 2020, finansiering inom ramen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna, däribland Europeiska havs- och fiskerifonden och regional finansiering, finansiering från den europeiska grannskapspolitiken, finansiering från partnerskapsinstrumentet och utvecklingsfinansiering.

2.6. De globala åtagandena

Havsmiljödirektivet är avgörande för att EU ska kunna fullgöra sina globala åtaganden att skydda den marina miljön och ta fram en hållbar metod för havsförvaltning, i enlighet med EU:s initiativ för internationell världshavsförvaltning³⁵. Det är också viktigt för att EU-medlemsstaternas åtgärder ska bli mer sammanhängande.

Som nyligen har bekräftats i Agenda 2030³⁶, men också på grundval av årtionden av erkännanden från världssamfundet³⁷, är den ekosystembaserade metoden avgörande för att ”bevara och nyttja haven och de marina resurserna på ett hållbart sätt för en hållbar utveckling” (mål 14 för hållbar utveckling). Den övervakning och bedömning som krävs i havsmiljödirektivet hjälper EU att uppnå de flesta delmålen i mål 14 för hållbar utveckling, som omfattar hållbar förvaltning, skyddsområden, föreningar från marint skräp och eutrofiering, förorening, effekter av ohållbart fiske, vetenskaplig kunskap och genomförandet av internationell rätt. På havsområdesnivå bidrar ett nära regionalt samarbete mellan en regional havskonventions medlemsstater till samordning av det regionala genomförandet och bedömningen av havsrelaterade mål för hållbar utveckling³⁸ sida vid sida med direktivet.

Havsmiljödirektivet innehåller det särskilda målet att ”biologisk mångfald bevaras” som en förutsättning för god miljöstatus i oceaner och hav. I direktivet utvärderas statusen för marina artgrupper (däribland fåglar, däggdjur och fisk) samt pelagiska och bentiska livsmiljötyper. Det ger därför en rättslig ram för bidrag till åtagandena i konventionen om biologisk mångfald och EU:s kommande strategi för biologisk mångfald 2030. Genom direktivet införs också marina skyddsområden och andra geografiska skyddsåtgärder som skapar sammanhängande och representativa nätverk, i linje med internationella åtaganden³⁹.

I direktivet införlivas kravet från FN:s havsrättskonvention⁴⁰ att observera och mäta riskerna för eller effekterna av föreningar i EU:s marina vatten. Genom direktivet genomförs också olika skyldigheter som kräver att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att förhindra, minska och kontrollera föreningar av den marina miljön från landbaserade källor, förhindra föreningar av havsbotten och dess underliggande jordlager och förhindra införandet av främmande arter. I direktivet införlivas också bestämmelserna i FN:s havsrättskonvention om hållbart fiske och vattenbruk, samt

³⁵ *Internationell världshavsförvaltning: en agenda för havens framtid*, JOIN(2016) 49 final.

³⁶ *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development* (A/RES/70/1), som antogs i september 2015 som en handlingsplan för människorna, planeten och välbefindandet. Den består av 17 mål för hållbar utveckling och 169 delmål.

³⁷ Till exempel Riodeklarationen om miljö och utveckling från Förenta nationernas konferens om miljö och utveckling (Unced) 1992 eller slutdokumentet *The future we want* (A/CONF.216/L.1) från Rio+20.

³⁸ Se exempelvis Helcoms ministerförklaring (<http://www.helcom.fi/Documents/HELCOM%20at%20work/HELCOM%20Brussels%20Ministerial%20Declaration.pdf>) av den 6 mars 2018.

³⁹ Särskilt Aichimål 11: År 2020 är minst 17 procent av alla land- och sötvattensområden samt 10 procent av kust- och havsområdena, särskilt områden av särskild betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster, bevarade genom effektivt och rättvist förvaldade, ekologiskt representativa och väl förbundna system av reservat och andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder, som också är väl integrerade i omgivande landskap.

⁴⁰ I FN:s havsrättskonvention (Unclos) anges nationernas skyldigheter och rättigheter när det gäller haven och oceanerna, och de omfattar en rad skyldigheter för att skydda och bevara den marina miljön.

innovation och investeringar i forskning. Genom sin tonvikt på regionalt samarbete främjar direktivet sist men inte minst staternas skyldighet enligt FN:s havsrättskonvention att samarbeta för att skydda den marina miljön.

I Parisavtalet⁴¹ nämndes för första gången havet i ett klimatavtal, och dess väsentliga funktion i det globala klimatsystemet erkändes. I dag berör de flesta av de nationella åtagandena i Parisavtalet marina ekosystem; regeringarnas största bekymmer är kustpåverkan, påverkan genom havets uppvärmning och effekterna på fisket⁴². Havsmiljödirektivet och dess holistiska marina strategier ger en bra ram (som ännu inte utnyttjas till fullo) för att övervaka klimatförändringarnas effekter, undersöka hur klimatförändringarna kan minskas och tillämpa den ekosystembaserade metoden för klimatanpassning i den marina miljön. Som ett led i strävan att uppnå koldioxidneutralitet 2050, i enlighet med den gröna given, kommer det troligen att ske en exempellös ökning av Europas förnybara energikällor till havs⁴³, vilket oundvikligen kommer att påverka marina arter och livsmiljöer.

3. DE VIKTIGASTE LÄNKARNA MELLAN EU:S POLITIK OCH HAVSMILJÖDIREKTIVET⁴⁴

Havsmiljödirektivets ram, som ska skydda den biologiska mångfalden och säkerställa ett hållbart utnyttjande av EU:s marina resurser, stöds i stor utsträckning av EU:s andra rättsliga instrument. I detta avsnitt granskas de nio EU-strategier som enligt medlemsstaterna oftast bidrar till havsmiljödirektivets åtgärdsprogram, plus de nyligen utarbetade strategierna för att ta itu med plastföroreningar. I havsmiljödirektivet i) samlas all tillgänglig (officiell) information från EU:s marina vatten i de nationella marina strategierna, och ii) utvärderas situationen för att förvalta havsmiljön på ett ändamålsenligt sätt. Nya begrepp i politiken, såsom tröskelvärden för god miljöstatus⁴⁵, håller på att tas fram för att genomföra strategierna i praktiken och komplettera befintliga tröskelvärden⁴⁶ från andra strategier.

⁴¹ Det första rättsligt bindande, allmänna avtalet om att undvika klimatförändringar genom att begränsa den globala uppvärmningen till långt mindre än 2 °C och sträva efter att begränsa den till 1,5 °C, som antogs i Paris i december 2015 (<https://unfccc.int/documents/9097>).

⁴² Havsrelaterade åtaganden i Parisavtalet (<https://doi.org/10.1038/nclimate3422>).

⁴³ Enligt kommissionens meddelande *En ren jord åt alla – En europeisk strategisk långsiktig vision för en stark, modern, konkurrenskraftig och klimatneutral ekonomi*, COM(2018) 773 final, kommer 80 procent av elen att utvinnas från förnybara energikällor som i allt högre grad är havsbaserade.

⁴⁴ I artikel 20.3 g i havsmiljödirektivet krävs en kortfattad beskrivning av hur annan relevant EU-politik har bidragit till att uppnå målen för detta direktiv. Denna beskrivning ersätter inte den framtida analysen av politikens samstämmighet som ska utarbetas under utvärderingen av havsmiljödirektivet.

⁴⁵ ”Tröskelvärde” är ett värde eller ett intervall mellan två värden som möjliggör en bedömning av den kvalitetsnivå som uppnåtts för ett enskilt kriterium, och som därigenom bidrar till bedömningen av i vilken utsträckning god miljöstatus uppnås (artikel 2.5 i kommissionens beslut (EU) 2017/848). Tröskelvärden inbegriper en ”godtagbar avvikelse” från referensförhållandena eller de ursprungliga förhållandena. Detta möjliggör ett hållbart utnyttjande av havet varigenom det finns utrymme för en viss belastningsnivå, på villkor att den sammanlagda miljökvaliteten bevaras (SWD(2020) 62).

⁴⁶ Dessa kan ha andra beteckningar, såsom miljökvalitetsstandarder.

3.1. Vattendirektivet och direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse⁴⁷

Många problem som påverkar flod- och havsmiljön uppstår på land. Havsmiljödirektivet och vattendirektivet är därför inriktade på liknande belastningar och bakomliggande faktorer (mänsklig användning och verksamhet) och omfattar många gemensamma åtgärder. Havsmiljödirektivets åtgärder för eutrofiering, främmande ämnen, hydrografiska förändringar och biologisk mångfald bygger på åtgärderna i vattendirektivet. Endast i en tredjedel av de förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt som granskades i vattendirektivets femte genomföranderapport⁴⁸ fastställdes ett behov av ytterligare åtgärder för att bidra till havsmiljödirektivet. Vissa medlemsstater tog frivilligt med åtgärder mot exempelvis skräp i vattendrag för att främja genomförandet av havsmiljödirektivet.

Vad beträffar geografisk täckning gäller båda direktiven i kust- och territorialvatten, men i kustvatten omfattar havsmiljödirektivet uttryckligen endast aspekter som inte berörs i vattendirektivet (t.ex. undervattensbuller eller marint skräp), medan vattendirektivet endast gäller för kemisk status i territorialvatten. År 2017 uppdaterade kommissionen beslutet om fastställande av god miljöstatus. Enligt 2017 års beslut ska medlemsstaterna återanvända vattendirektivets bedömningar för marin eutrofiering, främmande ämnen och hydrografiska förändringar. Som dock framkom vid kontrollen av vattenramdirektivets ändamålsenlighet⁴⁹ är detta dock inte alltid fallet, eftersom de nationella bedömningarna inom ramen för båda direktiven kan vara något olika (t.ex. med olika kvalitetsfaktorer eller bedömningsskalor), och definitionen av god ekologisk/kemisk status i vattendirektivet bygger inte alltid på samma faktorer som god miljöstatus i havsmiljödirektivet. Enligt kontrollen av ändamålsenligheten är dock vattendirektivet och havsmiljödirektivet samstämmiga och har kompletterande mål. När det gäller resultaten har ungefär 40 procent av ytvattnet (floder, sjöar samt övergångs- och kustvatten) god ekologisk status eller potential, och 38 procent har god kemisk status⁵⁰. Detta har direkta konsekvenser för framstegen inom ramen för havsmiljödirektivet.

I direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse fastställs mål och instrument för att huvudsakligen minska tillförseln av organiskt material och näringsämnen, via punktkällor. Länken mellan direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse och eutrofiering fastställs i de flesta medlemsstaters åtgärdsprogram, medan andra frågor som direkt berör havsmiljödirektivet (såsom främmande ämnen och marint skräp) normalt inte uttryckligen nämns. Utvärderingen av direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse bekräftade att direktivet på ett mycket effektivt sätt har minskat föroreningarna i renat avloppsvatten och att det är avgörande att det genomförs för att

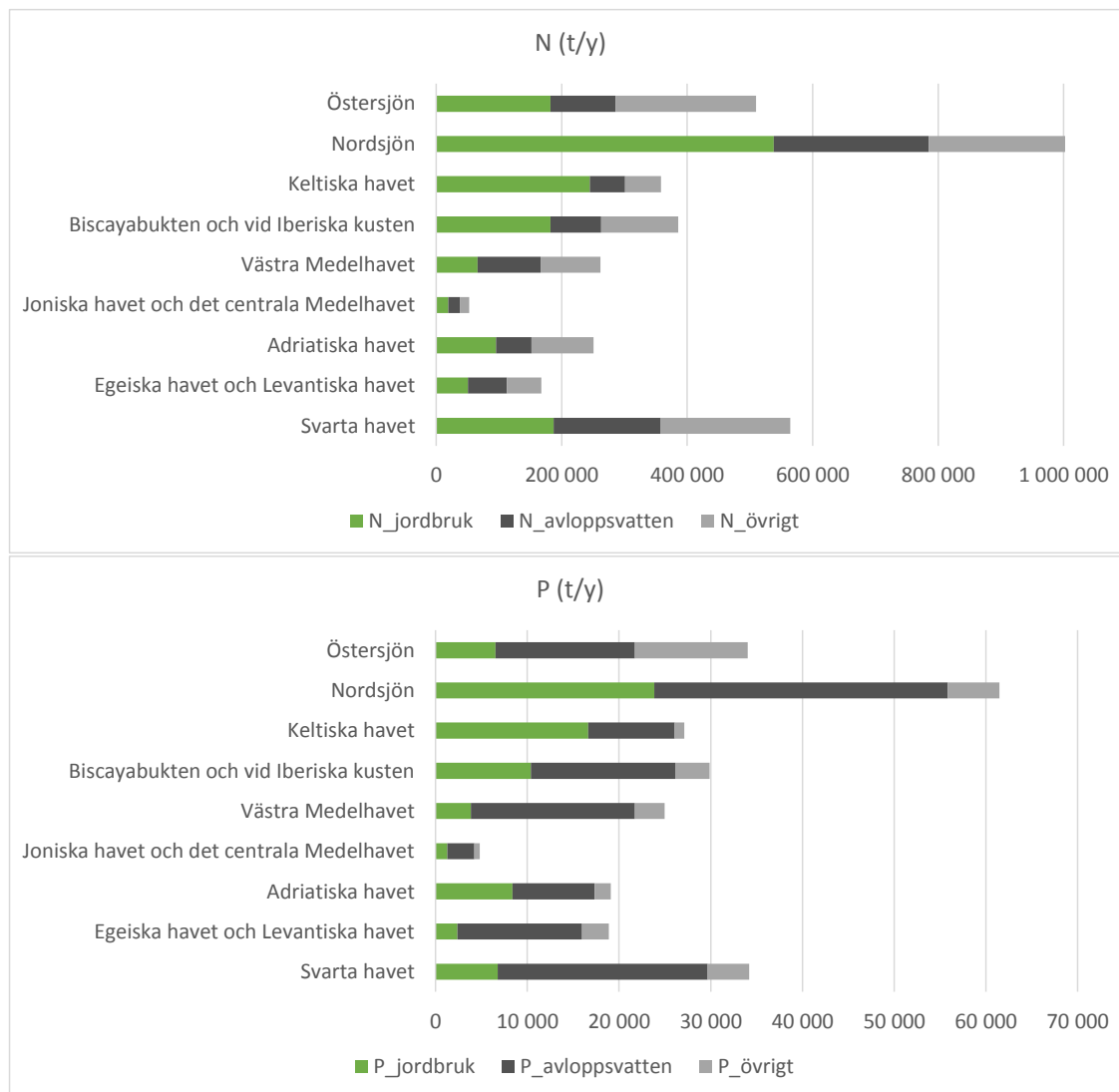
⁴⁷ Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (EGT L 135, 30.5.1991, s. 40).

⁴⁸ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar – *Report on the progress in implementation of the Water Framework Directive Programmes of Measures, accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – The Water Framework Directive and the Floods Directive: Actions towards the 'good status' of EU water and to reduce flood risks* (SWD/2015/50 final).

⁴⁹ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar – *Fitness Check of the Water Framework Directive, Groundwater Directive, Environmental Quality Standards Directive and Floods Directive* (SWD/2019/439).

⁵⁰ Europeiska miljöbyråns vattenrapport 2018 (<https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-water#tab-data-references>).

havsmiljödirektivets mål ska uppnås⁵¹. Utvärderingen pekade på vissa begränsningar hos reningsverken som kan beröra den marina miljön, som att de inte tar itu med främmande ämnen som utgör ett växande hot (t.ex. läkemedel och mikroplast), eller att de inte renar allt dagvatten eller avrinning från tätbebyggelse eller små tätorter. Trots detta har direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse varit ett av de effektivaste instrumenten för att begränsa föroreningar från tätorter, däribland kväve och fosfor i vattendrag och hav.



Figur 1: Belastningar av kväve (N) och fosfor (P) i marina delregioner enligt källa (i ton per år). Denna analys ingick i den nyligen genomförda utvärderingen av direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse⁵².

3.2. Fågeldirektivet och habitatdirektivet

Som havsmiljödirektivets åtgärdsprogram visar är fågeldirektivet och habitatdirektivet särskilt relevanta för att uppnå god miljöstatus i förhållande till marin biologisk mångfald, främmande arter och kommersiellt nyttjade fiskar och skaldjur. Endast i några

⁵¹ Se https://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/evaluation/index_en.htm och dokument på den webbplatsen.

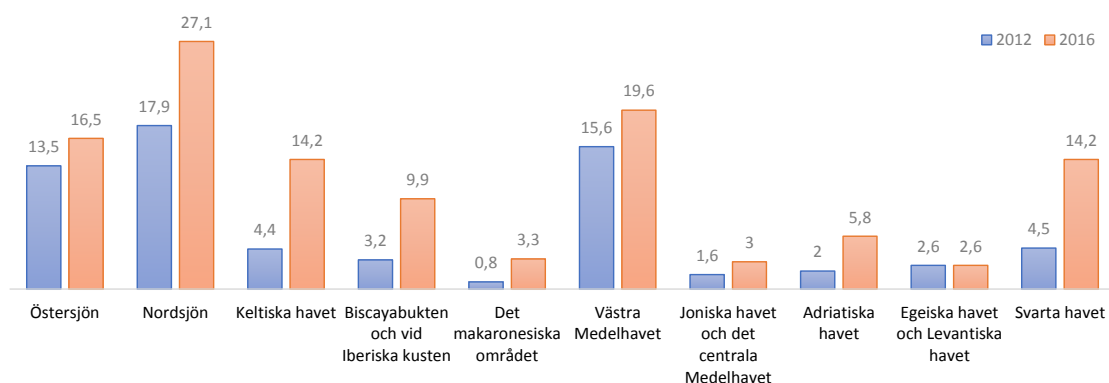
⁵² Data från Pistocchi m.fl., 2019 (<https://doi.org/10.2760/303163>).

få åtgärdsprogram kopplas fågeldirektivet och habitatdirektivet till havsmiljödirektivets deskriptorer för marint skräp och undervattensbuller, även om de kan utgöra ett hot mot exempelvis marina fåglar, däggdjur och kräddjur.

Alla tre direktiven har liknande mål, även om havsmiljödirektivet har ett större tillämpningsområde. Habitatdirektivets huvudsyfte – att uppnå ”gynnsam bevarandestatus” för berörda arter och livsmiljöer, och fågeldirektivets liknande syfte för alla vilda fåglar – motsvarar inte exakt ”god miljöstatus” sett till definition, åtgärder eller tidsplaner. Begreppen kompletterar dock varandra. Medlemsstaterna bedömer status och trender för arter och livsmiljöer som är skyddade enligt fågeldirektivet och habitatdirektivet, och rapporterar vart sjätte år. För perioden 2007–2012 varierade andelen arter i europeiska marina regioner som inom ramen för habitatdirektivet rapporterades ha gynnsam bevarandestatus, från noll i Svarta havet till 20 procent i Östersjön⁵³. I 2017 års beslut räknar man med att fågeldirektivets och habitatdirektivets bedömningar av marina arter och livsmiljöer om möjligt återanvänds, men varje medlemsstat kan göra detta på olika sätt⁵⁴. I både havsmiljödirektivet och habitatdirektivet avgränsas geografiska regioner inom vilka medlemsstaterna förväntas samarbeta och ha gemensamma strategier. De regionala gränserna inom ramen för de två direktiven har nu till stor del harmoniserats.

De geografiska skyddsåtgärder som rapporteras enligt havsmiljödirektivet avser normalt marina skyddsområden som upprättades i enlighet med fågeldirektivet och habitatdirektivet som en del av Natura 2000-nätet, som fortfarande inte är fullständigt i den marina miljön. Havsmiljödirektivet medförde dock en ny syn på geografiskt skydd, som bortsett från de särskilda bevarandemålen för enskilda marina skyddsområden innebar att nätverk av marina skyddsområden ska vara ekologiskt sammanhängande och representativa på (del-)regional nivå. Därför bör nätverk av skyddsområden vara holistiska verktyg för att ta itu med alla större belastningar. De bör vara ändamålsenliga och representera ett rimligt urval av alla förhållanden i marina livsmiljöer och ekosystem. Samstämmigheten och ändamålsenligheten har fortfarande inte behandlats på regional nivå i medlemsstaternas åtgärdsprogram inom ramen för havsmiljödirektivet.

S



⁵³ Arter av europeiskt intresse: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/species-of-european-interest-2/assessment>.

⁵⁴ Kommissionen har inlett en studie för att undersöka hur rapporterade data och politiska mål enligt fågeldirektivet, habitatdirektivet och havsmiljödirektivet stämmer överens med bedömningen av marina arter och livsmiljöer.

Figur 2: Den senaste utvecklingen (2012–2016) av andelen EU-vatten i de olika marina delregionerna som utgörs av marina skyddsområden⁵⁵.

3.3. Den gemensamma fiskeripolitiken

Ett av målen med den gemensamma fiskeripolitiken är att den ska stämma överens med havsmiljödirektivet och med dess mål att uppnå god miljöstatus. Genom att fastställa nyttjandegrader och tekniska åtgärder för hållbart fiske tar den gemensamma fiskeripolitiken itu med fisketryck som påverkar kommersiellt nyttjade bestånd av fiskar och skaldjur (en av havsmiljödirektivets deskriptorer). Målet med politiken är också att minimera fiskets negativa inverkan på det marina ekosystemet. Inverkan berör det marina livets omfattning och mångfald, marina näringsvävar och ekosystem och livsmiljöer på havsbotten (särskilt relevant för tre andra deskriptorer i havsmiljödirektivet). Dessutom kan skräp som fisket ger upphov till, såsom kasserade eller förlorade fisknät och andra fiskeredskap, leda till att livsmiljöerna förändras. Med avseende på havsmiljödirektivets åtgärder kopplar de flesta medlemsstater åtgärder för marin biologisk mångfald och kommersiellt nyttjade fiskar och skaldjur till den gemensamma fiskeripolitiken, även om få har gjort det för marint skräp. De förvaltningsåtgärder som kommissionen har föreslagit inom ramen för politiken har lett till minskad fiskedödlighet för flera kommersiellt nyttjade bestånd av fiskar och skaldjur i Nordostatlanten och Östersjöområdet, även om dessa framsteg ännu inte räcker för att uppnå målen i den berörda gemensamma fiskeripolitiken. Situationen är värre i Medelhavet och Svarta havet, där det är vanligt med överfiske.

I bilaga I till havsmiljödirektivet fastställs att alla kommersiellt nyttjade bestånd av fiskar och skaldjur ska hålla sig inom säkra biologiska gränser. För att mäta detta används den gemensamma fiskeripolitikens begrepp ”maximal hållbar avkastning” i havsmiljödirektivet. Enligt direktivet bör därför beståndsbedömningar och tillämpliga fleråriga planer användas och lämpliga vetenskapliga organ rådfrågas. Information om fiskbestånd är mer eller mindre tillgänglig inom den gemensamma fiskeripolitiken och rapporteras av medlemsstaterna, men andra kriterier, såsom dödlighet/skador i samband med bifångst eller fysisk störning av havsbotten genom fisket, rapporteras inte systematiskt av medlemsstaterna. Ibland kan regional information avhjälpa informationsbristen. I Nordsjön och Keltiska havet uppvisar exempelvis 86 procent av havsbotten tecken på fysiska störningar på grund av bottentrålning⁵⁶. Om målen i både havsmiljödirektivet och den gemensamma fiskeripolitiken genomförs i praktiken skulle skyddet av kommersiellt nyttjade bestånd, den biologiska mångfalden och livsmiljöerna förbättras. Om man fastställer tröskelvärden enligt havsmiljödirektivet skulle det också bli lättare att genomföra riktade åtgärder, bl.a. åtgärder inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.

Den gemensamma fiskeripolitiken främjar också hållbart vattenbruk för att bidra till tryggad livsmedelsförsörjning, tillväxt och sysselsättning. Det rekommenderas att unionens icke-bindande strategiska riktlinjer, som antogs första gången 2013, används för att bygga upp ett hållbart vattenbruk. Dessa riktlinjer fungerade som utgångspunkt för medlemsstaternas fleråriga nationella planer och deras verksamhet inom ramen för

⁵⁵ Data från ETC/ICM, 2017 (<https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/external/spatial-analysis-of-marine-protected>).

⁵⁶ OSPAR Assessment Portal, grad av fysisk skada på dominerande och särskilda livsmiljöer (<https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/intermediate-assessment-2017/biodiversity-status/habitats/extent-physical-damagepredominant-and-special-habitats/>).

Europeiska havs- och fiskerifonden 2014–2020. Riktlinjerna från 2013 håller för närvarande på att omarbetas och kommer att prägla de nationella planerna för finansiering av vattenbruket efter 2020.

3.4. Havsplaneringsdirektivet⁵⁷

Havsplaneringsdirektivet kräver att medlemsstaterna utarbetar havsplaner i syfte att främja samexistens mellan relevanta verksamheter och användningsområden samt deras hållbarhet. I dess rättsliga text hänvisas det uttryckligen till havsmiljödirektivet: en ekosystembaserad metod föreskrivs vid havsplanering, som bör bidra till att så långt som möjligt uppnå god miljöstatus och samordna tidsplanerna med havsmiljödirektivet. Flera studier har definierat eller i praktiken tillämpat den ekosystembaserade metoden eller tagit hänsyn till samspelet mellan land och hav vid havsplanering, men det finns fortfarande ingen överenskommen metod i Europa.

I sina åtgärdsprogram inom ramen för havsmiljödirektivet kopplar medlemsstaterna huvudsakligen biologisk mångfald (genom skyddsområden) och hydrografiska förändringar (genom verksamhet som berörs av havsplaner) till havsplaneringsdirektivet, medan tre länder⁵⁸ ser ett möjligt samband med undervattensbuller. Eftersom de första havsplaneringsrapporterna inte ska lämnas in förrän 2021 återstår det att se i vilken utsträckning havsmiljödirektivets mål beaktas när direktivet genomförs av enskilda länder, som ett sätt att främja den ekosystembaserade metoden. Eftersom havsplaneringsdirektivet berör alla sektorer och verksamheter i den blå ekonomin bör det leda till förvaltningsåtgärder som bidrar till god miljöstatus.

3.5. Direktiven om strategisk miljöbedömning och miljökonsekvensbedömning⁵⁹

Syftet med dessa två direktiv är att skapa ett starkt miljöskydd genom att se till att miljöpåverkan av vissa planer/program (strategisk miljöbedömning) och projekt (miljökonsekvensbedömning) analyseras i ett tidigt skede av beslutsprocessen. I havsmiljödirektivets åtgärdsprogram var den strategiska miljöbedömningen och miljökonsekvensbedömningen mestadels kopplade till hydrografiska förändringar, undervattensbuller, marin biologisk mångfald, eutrofiering och övergripande åtgärder. Även om biologisk mångfald inte alltid bedöms i en miljökonsekvensbedömning hänvisar ungefär hälften av medlemsstaterna till direktivet om strategisk miljökonsekvensbedömning när det gäller åtgärder för biologisk mångfald. Däremot tycks få medlemsstater inse att miljökonsekvensbedömningen kan användas för bedömning av verksamhet som rör främmande ämnen.

Genom sitt stora tillämpningsområde och sin strategiska karaktär kan de bedömningar som föreskrivs i direktiven om strategisk miljöbedömning och miljökonsekvensbedömning vara tillämpliga för alla deskriptorer i havsmiljödirektivet, även om skalan och detaljnivån kan variera. Projekt som sannolikt leder till stor inverkan på miljön genomgår exempelvis en miljökonsekvensbedömning innan de godkänns.

⁵⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/89/EU av den 23 juli 2014 om upprättandet av en ram för havsplanering (EUT L 257, 28.8.2014, s. 135).

⁵⁸ Bulgarien, Irland och Polen.

⁵⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (EGT L 197, 21.7.2001, s. 30) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EUT L 124, 25.4.2014, s. 1).

Dessa bedömningar kan bidra till statusbedömningen enligt havsmiljödirektivet. Detta kan vara lika relevant när det gäller direktivet om strategisk miljöbedömning, som rör planer och program på en större skala. Det finns fortfarande utrymme för att inhämta bättre feedback genom dessa tre direktiv om de belastningar som måste åtgärdas för att uppnå god miljöstatus, däribland verksamhet till havs och på land.

3.6. Ramdirektivet om avfall⁶⁰, EU:s plaststrategi⁶¹ och direktivet om plastprodukter för engångsbruk⁶²

Ramdirektivet om avfall tillhandahåller viktiga mekanismer för avlägsnande av skräp och förbättring av vattenkvaliteten i linje med kraven i havsmiljödirektivet. Genom den nyligen genomförda omarbetningen av detta direktiv infogades direkta hänvisningar till inverkan på den marina miljön. Målet med detta direktiv och havsmiljödirektivet är att stoppa genereringen av marint skräp och få medlemsstaterna att vidta praktiska åtgärder för att få ett slut på nedskräpningen, bl.a. i haven. Målen och åtgärderna i ramdirektivet om avfall är därför direkt relevanta för åtgärder mot marina föroreningar. Eftersom medlemsstaterna ännu inte har införlivat vissa av dess krav kan det inte bedömas hur effektiva de kommer att vara i praktiken. För närvarande är huvudutmaningen att säkerställa ett fullständigt genomförande av direktivet och förhindra deponering av (ofta obehandlat) avfall, som kan vara ett problem särskilt i kustområden.

Havsmiljödirektivets kunskap om marint skräp och mikroskräp samt dess inverkan på naturen är visserligen begränsad, men den underlättade utarbetandet av EU:s strategi för plast och bidrog därmed till handlingsplanen för den cirkulära ekonomin. Havsmiljödirektivets bidrag till det nya direktivet om plastprodukter för engångsbruk och fiskeredskap är ett konkret exempel på hur det underlättar uppföljningen av strategin för plast. Genom övervakningen av skräp på stränder inom ramen för havsmiljödirektivet kunde kommissionen samla in tillräckligt med data för en konsekvensbedömning och ett lagstiftningsförslag. Havsmiljödirektivet kommer också att göra det mycket lättare att bedöma ändamålsenligheten hos detta nya direktiv om plast och att följa upp andra åtgärder i strategin, t.ex. att kvantifiera och kartlägga skräp och mikroplast. Detta stöd förväntas fortsätta i den nya handlingsplanen för den cirkulära ekonomin⁶³.

4. SAMMANFATTNING AV TILLSTÅNDET I EU:S MARINA MILJÖ

Medlemsstaternas inledande bedömning av EU:s marina vatten inom ramen för havsmiljödirektivet 2012–2015 gav inte någon enhetlig kunskapsbas i Europa. Detta berodde huvudsakligen på inkonsekventa indikatorer per kriterium, mycket olika metoder och luckor i den rapporterade informationen. För att förbättra samstämmigheten och överensstämmelsen i medlemsstaternas rapporter antog kommissionen 2017 ett

⁶⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall (EUT L 150, 14.6.2018, s. 109).

⁶¹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – *En europeisk strategi för plast i en cirkulär ekonomi*, COM(2018) 28 final.

⁶² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (EUT L 155, 12.6.2019, s. 1).

⁶³ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – *En ny handlingsplan för den cirkulära ekonomin – För ett renare och mer konkurrenskraftigt Europa*, COM(2020) 98 final.

omarbetat beslut om fastställande av god miljöstatus (se fotnot 15). En rapport med en uppdatering av den inledande bedömningen skulle lämnas in senast i oktober 2018. I oktober 2019 hade dock endast 14 medlemsstater lämnat in sina rapporter, av vilka tio hade rapporterat i det överenskomna elektroniska formatet (SWD(2020) 60). Sammanfattningen bygger därför på information från Europeiska miljöbyrån och kommissionens gemensamma forskningscentrum (som presenterades i SWD(2020) 61), utöver informationen i medlemsstaternas rapporter.

4.1. Hotade marina ekosystem

Förlusten av biologisk mångfald hejdades inte i Europas hav under havsmiljödirektivets första cykel⁶⁴. De marina ekosystemens biologiska mångfald är fortfarande sårbar i Europas hav, och livsmiljöer och arter har inte en god status. Vissa marina populationer och grupper av arter är fortfarande hotade, däribland vissa sjöfåglar (abundansen för mer än 25 procent av de marina fågelarterna har exempelvis minskat betydligt), hajar och rockor⁶⁵ (beståndet av ungefär 40 procent av medelhavsarterna minskar exempelvis, och om många råder kunskapsbrist) eller vissa valar⁶⁶ (t.ex. tumlare i Östersjön med en population på några hundra individer). I Medelhavet och Svarta havet är minst 87 procent av de kommersiellt nyttjade arterna av fiskar och skaldjur överfiskade⁶⁷. I allmänhet har valpopulationerna antingen okänd eller inte god status. Bläckfiskar och kräddjur övervakas inte tillräckligt (t.ex. angavs i 33 procent av rapporterna om sköldpaddor enligt habitatdirektivet ogynnsam bevarandestatus, och i 67 procent okänd status).

Å andra sidan har de befintliga förvaltningsåtgärderna och gemensamma regionala programmen under de senaste årtiondena minskat vissa belastningar och ökat populationens storlek för vissa arter (t.ex. vissa gråsälspopulationer i Europa och kommersiellt nyttjad fisk i Nordostatlanten). För närvarande är 41 procent av de bedömda bestånden av fiskar och skaldjur i Nordostatlanten och Östersjöområdet inom säkra biologiska gränser, och denna andel stiger avsevärt när endast ett av de båda kriterierna (fiskedödlighet eller reproduktiv kapacitet) beaktas. Andra exempel på stabilisering eller återhämtning omfattar havsörn i Östersjöområdet och munksäl i delar av Medelhavet.

Livsmiljöerna på havsbotten står under hårt tryck i alla Europas hav på grund av de kumulativa effekterna av djuphavsfiske, exploatering av kusterna och annan verksamhet. De preliminära resultaten från en studie som presenterades i SWD(2020) 61 tyder på att ungefär 43 procent av Europas kontinentalsockel/kontinentalbrant och 79 procent av kustens havsbotten anses vara fysiskt störd, vilket huvudsakligen beror på bottenrålning. I en fjärdedel av EU:s kustområde har livsmiljöerna på havsbotten troligen försvunnit. De huvudsakliga verksamheter enligt havsmiljödirektivet som orsakar fysisk förlust av bentiska⁶⁸ livsmiljöer var landvinning och översvämningsskydd, hamnanläggning, hantering av fastavfall, produktion av förnybar energi och ohållbart vattenbruk. De

⁶⁴ Den minskade marina biologiska mångfalden i Europas hav beskrivs i *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>), och ytterligare hänvisningar och detaljer lämnas i SWD(2020) 61.

⁶⁵ Elasmobranchii.

⁶⁶ Ordningen valar omfattar även delfiner och tumlare.

⁶⁷ Detta bygger på en analys av 47 bestånd som kan representera hälften av samtliga kommersiellt nyttjade bestånd i området.

⁶⁸ Livsmiljöer på havsbotten.

bentiska livsmiljöernas försämrade status kommer troligen att påverka arter som är direkt eller indirekt beroende av dem, däribland abundansen av kommersiellt nyttjade arter.

De marina näringsvävarnas allmänna tillstånd i Europas hav kan inte bedömas till fullo än, men det finns många exempel på trofiska gilder⁶⁹ som håller på att försämras. Detta gäller särskilt den minskade abundansen av flera toppkonsumenter, som fåglar, hajar och marina däggdjur. Det finns exempel på att marina samhällen utan tillräcklig abundans kan bevara sin fulla produktionskapacitet, t.ex. många kommersiellt nyttjade bestånd av fiskar och skaldjur i Medelhavet och Svarta havet. Det finns också tecken på förändringar i samhällenas storleksstruktur och storleksfördelning (för en trofisk nivå), som exempelvis fytoplankton i Östersjön och arter av djurplankton (hoppkräftor) i delar av Nordostatlanten.

När det gäller tillgängligheten på data är de data som krävs för att bedöma status otillräckliga för de flesta bedömda arter. Flera informationskällor måste användas, vilka inte alltid ger en harmoniserad bild för EU. Många artgrupper är underrepresenterade i proverna, och vi kan fortfarande inte till fullo kvantifiera effekterna av olika mänskliga verksamheter på marina populationer eller näringsvävarna som helhet. Det finns ett akut behov av att förbättra datainsamlingen och, om möjligt, komplettera den med modellering. Större och mer regelbundna bedömningar av fiskbestånden bör särskilt genomföras i Medelhavet, Svarta havet och det makaronesiska området.

4.2. Huvudsakliga belastningar på marina ekosystem

4.2.1. Främmande arter

Det finns över 1 200 marina främmande arter i Europas hav och deras kumulativa antal ökar fortfarande, även om introduktionstakten tycks ha minskat under det senaste årtiondet. Dessa arter förekommer i störst antal i Medelhavet. Ungefär 7 procent av de marina främmande arterna är potentiellt invasiva, och deras inverkan på inhemska samhällen, ekosystem och deras tjänster måste undersökas ytterligare. Sådana arter tycks främst introduceras i Europas hav genom sjöfarten (49 procent) samt havs- och inlandskorridorer som Suezkanalen (33 procent). Det krävs åtgärder för att på ett bättre sätt ta itu med dessa huvudvägar och minimera nya introduktioner, med hänsyn till regionala särdrag. Det är svårt att bedöma andelen inhemska marina arter och livsmiljöer som har påverkats negativt av främmande arter. Om de marina ekosystemens motståndskraft stärks kan man undvika större inverkan genom att minimera förhållanden som kan få främmande arter att bli invasiva (t.ex. minskning av inhemska arter och skapande av ”tomrum” i näringsvävarna, eller klimatförändringarnas konsekvenser).

4.2.2. Fiske

Sedan början av 2000-talet har bättre förvaltning av fisk- och skaldjursbestånden bidragit till minskat fisketryck i Nordostatlanten och Östersjöområdet, och det finns tecken på att flera fisk- och skaldjursbeståndes reproduktiva kapacitet förbättras. För närvarande är 41 procent av de bedömda fisk- och skaldjursbestånden i dessa två regioner inom säkra biologiska gränser⁷⁰, vilket innebär att antalet bestånd inom säkra biologiska gränser nästan har fördubblats, från 15 år 2003 till 29 år 2017. Fiskedödligheten i dessa regioner

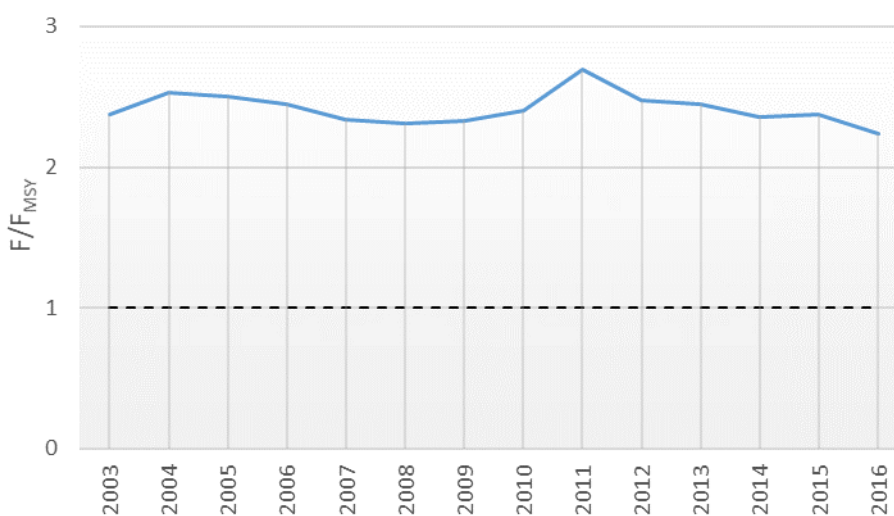
⁶⁹ En trofisk gild är en grupp arter som utnyttjar samma typer av resurser på jämförbara sätt.

⁷⁰ Baserat på en bedömning av ungefär en tredjedel av de totala kommersiellt nyttjade bestånden av fiskar/skaldjur i området.

ligger i genomsnitt nära de nivåer som ger maximal hållbar avkastning, men ytterligare förbättringar krävs för att alla bestånd ska nå fiskedödlighet med maximal hållbar avkastning, i enlighet med målen i den gemensamma fiskeripolitiken.

I Medelhavet och Svarta havet är läget däremot kritiskt, eftersom 87 procent av de bedömda bestånden är överfiskade och det finns en stor brist på kunskap om fisketryck och reproduktiv kapacitet. Det har skett vissa framsteg, särskilt genom antagandet av den första fleråriga planen någonsin för västra Medelhavet, vilket kan leda till upp till 40 procents minskning av fiskeansträngningen.

Det är viktigt med fler åtgärder, och framgången är beroende av tillgången på information om haven och dess kvalitet, tillämpningen av vetenskapliga råd och en tillräcklig användning av förvaltningsåtgärder. Många bestånd är fortfarande överfiskade och/eller utanför säkra biologiska gränser. Det står klart att alla aktörer måste göra större insatser för att se till att bestånden förvaltas på ett hållbart sätt.



Figur 3: Trend i medianfisketrycket för de 47 bedömda bestånden i Medelhavet och Svarta havet. Den streckade linjen representerar hållbarhetströskeln eller den maximala hållbara avkastningen. Fiskedödligheten i Medelhavet och Svarta havet har förblivit extremt hög och praktiskt taget oförändrad sedan 2003, vilket visar att de flesta bestånden är kraftigt överfiskade⁷¹.

Ytterligare åtgärder kan också krävas för att bättre skydda och bevara livsmiljöerna på havsbotten och minska bifångsterna från fisket. Bifångster antas exempelvis vara den största belastningen för alla hotade haj- och rockarter i Europas hav, där 32–53 procent av alla arter är hotade⁷².

4.2.3. Eutrofiering på grund av mänsklig verksamhet

Fyrtiosex procent av de europeiska kustvattnen har inte god ekologisk status⁷³. De berörda områdenas utsträckning minskar dock i vissa länder. Östersjöområdet är den marina region som har den största andelen kustvatten med problematiska

⁷¹ Data från STECF, 2019 (<http://dx.doi.org/10.2760/22641>).

⁷² Nieto m.fl., 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>

näringsförhållanden (58 procent), medan Svarta havet är den region som har den största andelen kustvatten med problematiska fytoplanktonförhållanden (85 procent). Eutrofiering sker också i södra Nordsjön, längs Frankrikes nordvästra kust och i närheten av flodmynningar i Medelhavet.

Det finns stora syrefattiga områden i Östersjön och Svarta havet till följd av eutrofieringen, naturliga förhållanden och klimatförändringarnas konsekvenser. Detta har stor inverkan på bentiska livsmiljöer och näringsvävar. Näringstillförseln från punktkällor i EU har minskat betydligt, även om tillförseln från diffusa källor, dvs. förluster från jordbruksverksamhet, fortfarande är för hög. Det är också en stor tidsfördröjning mellan den faktiska minskningen av näringstillförseln och minskningen av eutrofieringens effekter.

Eutrofieringen har visserligen undersökts relativt ingående, men harmoniseringen av övervakningsmetoderna (mellan länder, mellan kustområden och öppet hav, och mellan havsmiljödirektivet och vattendirektivet) är fortfarande ett problem i många regioner.

4.2.4. *Permanent förändring av de hydrografiska villkoren*

Ungefär 28 procent av Europas kustlinje berörs av permanenta hydrografiska förändringar, bl.a. på grund av havsvattenrörelser, förändringar i salthalt och havstemperatur samt mänsklig verksamhet som muddring, utbyggnad av infrastruktur, sanduttagning eller avsaltning. Havsmiljödirektivets information om trender och miljöstatus med avseende på hydrografiska villkor är dock för knapp och spridd för att möjliggöra en lämplig bedömning i stor skala. De använda kriterierna och metoderna är inte harmoniserade. De direkta och indirekta förändringarna av de hydrografiska variablerna på grund av mänsklig verksamhet, samt deras inverkan på pelagiska och bentiska livsmiljöer, förstås eller rapporteras inte alltid helt inom ramen för havsmiljödirektivet. Eftersom en stor del av den mänskliga verksamhet som direkt orsakar hydrografiska belastningar äger rum i kustvatten har frågan ett nära samband med vattendirektivet.

4.2.5. *Främmande ämnen*

Nollföroreningsstrategin, särskilt genom att förhindra utsläpp av skadliga ämnen vid källan, är en prioritering för EU. Genomförandet av åtgärder enligt de olika europeiska och globala rättsliga instrumenten för bekämpning av kemiska föroreningar har lett till minskade koncentrationer och effekter av vissa farliga ämnen i den marina miljön, såsom polyklorerade bifenyl (PCB), vissa klororganiska pesticider och tennbaserade antifoulingprodukter, samt minskad förekomst av oljeutsläpp⁷⁴. Dessa ämnen är dock mycket beständiga och förekommer därför fortfarande i den marina miljön.

I allmänhet har Östersjön en relativt hög koncentration av kvicksilver, bromerat flamskyddsmedel och den radioaktiva isotopen Cs-137. I Nordostatlanten finns fortfarande en oro i vissa områden över nivåerna av tungmetaller (som kvicksilver, kadmium och bly), PCB-kongener och polycykliska aromatiska kolväten. I Medelhavet finns det vissa områden med stor biologisk mångfald vid kusterna med blyföroreningar i biota och kvicksilver i sedimenten. Svarta havet tycks ha problem med organiska

⁷⁴ Ytterligare insatser görs. EU:s medlemsstater och kommissionen har exempelvis nyligen föreslagit en ändring av Internationella sjöfartsorganisationens (IMO) konvention om kontroll av skadliga påväxthindrande system på fartyg, för att ta med kontroll av biociden cybutryn, som är starkt giftig för alger, sjögräs och koraller.

föroreningar, såsom pesticider, PCB och polycykliska aromatiska kolväten samt vissa tungmetaller. Det är viktigt att betona att de nuvarande bedömningarna avser ett begränsat antal främmande ämnen och att många miljöfarliga ämnen inte övervakas och bedöms regelbundet.

När det gäller främmande ämnen i fisk och skaldjur bör koncentrationerna av tungmetaller, polycykliska aromatiska kolväten, PCB och dioxiner vara under de högsta nivåer som fastställs i EU:s livsmedelslagstiftning⁷⁵. Vissa fisk- och fiskeriprodukter från Östersjöområdet överskrider dock regelbundet gränsvärdena för dioxiner och dioxinlika PCB, vilket har lett till förbud mot försäljning av lax i området. För alla EU-vatten är begränsad information tillgänglig om icke-reglerade främmande ämnen som kan ackumuleras i fisk och skaldjur för mänsklig konsumtion. Inte desto mindre pekar de senaste uppgifterna på en ackumulering av plastkemikalierester⁷⁶ i de flesta marina arter, däribland fisk- och skaldjursprodukter.

Det finns utrymme för förbättrad övervakning av marina föroreningar genom i) ändamålsenligare nätverk för datautvinning och gemensam övervakning (särskilt i Medelhavet och Svarta havet) samt ii) harmoniserade metoder i regional skala.

4.2.6. *Marint skräp*

Det marina skräpet, som har ett direkt samband med förekomsten av skräp i land- och flodmiljön, har fått stor uppmärksamhet och har, baserat på bedömningar genom havsmiljödirektivet och de regionala havskonventionerna, lett till snabba lagstiftningsåtgärder på EU-nivå mot plastprodukter för engångsbruk och fiskerelaterat skräp, samt en omarbetning av direktivet om mottagningsanordningar i hamn för avlämning av avfall från fartyg⁷⁷. Förekomsten av skräp har bekräftats i alla delar av den marina miljön (kustlinje, vattenpelare och havsbotten). Plastartiklar är det vanligaste marina skräpet. Plastprodukter för engångsbruk utgör till antalet exempelvis 50 procent av allt skräp på europeiska stränder, och fiskeredskap innehållande plast står för ytterligare 27 procent. Det är också vanligt att marina arter i europeiska hav sväljer plast. Exempelvis hade 93 procent av de bedömda stormfåglarna i Nordostatlanten svält plast, och 85 procent av de bedömda sköldpaddorna i Medelhavet hade svält skräp.

Även om det inte sker någon regelbunden regional övervakning pekar alla vetenskapliga undersökningar på att det finns stora mängder mikrokräp i havsvatten. Inom ramen för den nya handlingsplanen för den cirkulära ekonomin planeras särskilda åtgärder på EU-nivå för att minska avsiktligt tillsatt mikroplast i produkter, mikrokräp som uppstår genom sönderfall av makroskräp samt läckage av mikroplast från produkter (som däck och textilier) när de används och från plastpellets.

Regionala handlingsplaner mot marint skräp och ett stort antal nationella åtgärder genomförs av medlemsstaterna. Bedömningar av hur mycket skräp det rör sig om och undersökningar av hur det hamnar i naturen pågår fortfarande, och det finns en brist på

⁷⁵ Kommissionens förordning (EG) nr 1881/2006 av den 19 december 2006 om fastställande av gränsvärden för vissa främmande ämnen i livsmedel (EUT L 364, 20.12.2006, s. 5).

⁷⁶ Kemiska föroreningar, särskilt plasttillsatser, kan utgöra en ekotoxikologisk risk med effekter på och överföringar till marina organismer (t.ex. Hermabessiere m.fl., 2017, <http://dx.doi.org/10.1016/j.chemosphere.2017.05.096>).

⁷⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/883 av den 17 april 2019 om mottagningsanordningar i hamn för avlämning av avfall från fartyg, om ändring av direktiv 2010/65/EU och upphävande av direktiv 2000/59/EG.

fokuserade åtgärder för att ta itu med stora källor. I Europa finns stora luckor i uppgifterna om skräp på havsbotten, i ytlagret och vattenpelaren, mikroskräp och effekterna på marina arter (särskilt insnärjning). Havsmiljödirektivet tar itu med det akuta behovet av att samordna övervakningsmetoderna på nationell, regional och europeisk nivå.

4.2.7. Undervattensbuller

Insatserna på EU-nivå har varit inriktade på att fastställa undervattensbullrets geografiska utbredning och källor som ett första steg för att sluta sig till de marina ekosystemens möjliga exponering för denna belastning. Vissa kartor över undervattensbuller är tillgängliga, men statusbedömningar är mycket tunnsådda⁷⁸. Forskningen visar att exponering för undervattensbuller kan orsaka fler typer av negativa effekter på marina djur, från beteendeförändringar till död.

Sjöfarten anses vara huvudkällan till kontinuerligt undervattensbuller. Sjöfarten är som mest intensiv längs de viktigaste sjöfartskorridorerna och nära hamnar. Medelhavet har det största området med mycket intensiv trafik (27 procent av havsområdet), följt av Östersjön (19 procent av havsområdet). Impulsivt undervattensbuller, som normalt härrör från verksamhet som havsforskning, energiplattformar till havs eller byggarbeten, är geografiskt begränsat (berör sannolikt 8 procent av EU:s havsområde), men förekommer ändå i stora områden av Östersjön, centrala Medelhavet och Levantiska havet, Nordsjön, Keltiska havet, Baleariska sjön och Adriatiska havet. Två register för impulsiva bullerkällor har upprättats för länder i norra respektive södra EU. Det finns dock fortfarande stora luckor i övervakningen och kunskapen.

Med tanke på att större delen av den mänskliga verksamhet som orsakar kontinuerligt och impulsivt undervattensbuller förväntas öka i framtiden, är det sannolikt att även belastningen från undervattensbuller kommer att öka. För att minimera inverkan bör man överväga att i ett tidigt skede begränsa eller kompensera undervattensbullret när berörd teknik eller industriverksamhet planeras (t.ex. sjöfartskorridorer eller vindkraftparker). Vissa experter rekommenderar geografiska planer och tidsplaner.

Andra energiformer, som ljus eller värme, bör också övervägas. Vissa medlemsstater har tagit hänsyn till detta i sina strategier, men det krävs ytterligare insatser för att ta itu med sådana belastningar på ett mer strategiskt sätt.

5. DE VIKTIGASTE UTMANINGARNA OCH FÖRSLAGEN FÖR ATT FÖRBÄTTRA GENOMFÖRANDET AV HAVSMILJÖDIREKTIVET⁷⁹

5.1. Mer sammanhängande och ambitiösa fastställanden av ”god miljöstatus”

God miljöstatus är det övergripande målet med havsmiljödirektivet. Direktivet kräver att medlemsstaterna ska definiera det på region- eller delregionnivå, och beslutet från 2017 ger specifikationer för detta per kriterium. Endast 8 procent av medlemsstaternas första definitioner av god miljöstatus bedömdes vara tillräckliga (SWD(2020) 61). Definitionerna tenderar att vara kvalitativa utan tydliga mål, vilket innebär att de flesta saknade kvantitativa inslag som skulle göra det möjligt att tydligt mäta framstegen.

⁷⁸ Ett exempel är Helcom, 2019 (<http://www.helcom.fi/Lists/Publications/BSEP167.pdf>).

⁷⁹ Enligt artikel 20.3 c i havsmiljödirektivet.

Generellt fanns det också en brist på samstämmighet inom samma marina region eller delregion. Fastställandena av god miljöstatus måste i högre grad vara mätbara, regionalt sammanhängande och ambitiösa⁸⁰.

Om det omarbetade beslutet om god miljöstatus genomförs till fullo utgör det ett djärvt och viktigt steg för att gemensamt bestämma god miljöstatus (t.ex. fastställa artförteckningar, bedömningsskalor och tröskelvärden). Vissa medlemsstater har ökat sina insatser och uppvisat en högre ambitionsnivå. De projekt som finansieras för att främja genomförandet av havsmiljödirektivet och vissa diskussioner i de regionala havskonventionerna visar dock att det med mycket få undantag fortfarande saknas en gemensam regional förståelse av vad som utgör god miljöstatus⁸¹. Även om kommissionen ännu inte har slutfört sin formella bedömning av den senast rapporterade informationen visar en första analys att det fortfarande finns stora variationer i de rapporterade fastställandena av god miljöstatus 2018. Vissa regionala havskonventioner har dock kommit långt med att fastställa gemensamma indikatorer med vissa regionala tröskelvärden. I den gemensamma genomförandestrategin eftersträvas samstämmighet, men medlemsstaterna har utrymme att fastställa långsiktiga och kortsiktiga mål som är lämpliga för deras situation och region. Beslutet från 2017 kräver att medlemsstaterna fastställer vissa tröskelvärden på unionsnivå snarare än genom regionala strukturer. Arbetet på dessa hade inletts under den första genomförandecykeln. Men även här har de hittillsvarande försöken att fastställa tröskelvärden visat att det finns en tvetydighet i upplägget: fastställandet av god miljöstatus måste vara ambitiöst, eftersom det bör återspegla en gemensam hållning till vad vi vill uppnå för våra hav, men tidsfristen (2020 i det nuvarande direktivet) hindrar medlemsstaterna från att anta en ambitiös definition av god miljöstatus.

5.2. Säkerställa ändamålsenliga åtgärder

Medlemsstaterna har ägnat mycket kraft åt att utarbeta sina första åtgärdsprogram enligt havsmiljödirektivet, genom att integrera olika nationella, europeiska och internationella strategier och avhjälpa de befintliga bristerna genom nya kostnadseffektiva åtgärder. De har rapporterat totalt 4 653 åtgärder. Sammantaget var 79 procent av de rapporterade åtgärderna direkta tekniska åtgärder eller lagstiftningsåtgärder (som sannolikt har en mer direkt inverkan på belastningar), medan övriga åtgärder var mer indirekta stödåtgärder. Inte alla belastningar på den marina miljön berörs dock i tillräcklig grad av de antagna åtgärderna, eftersom endast 53 procent av de bedömda programmen (per deskriptor och per medlemsstat) tycks vara lämpliga för att ta itu med de befintliga belastningarna (tabell 12 och figur 8 i SWD(2020) 61).

Det var också svårt för medlemsstaterna att bedöma vilken inverkan deras åtgärder kommer att ha på den marina miljön. Detta beror delvis på att det är svårt att tidsmässigt förutsäga alla konsekvenser av enskilda åtgärder i praktiken, för att inte tala om de kumulativa fördelarna av en hel uppsättning åtgärder. När det finns ett tydligt

⁸⁰ I linje med detta efterlyste Europeiska regionkommittén en ändrad politisk inställning när den noterade bristen på ambition och överensstämmelse i medlemsstaternas mål, vilket gör det mycket svårt att veta hur mycket som fortfarande måste göras för att uppnå målet (ReK:s 112:e plenarsession av den 3–4 juni 2015, yttrandet *Bättre skydd av den marina miljön* antogs enhälligt).

⁸¹ Med tanke på direktivets ramkaraktär, och med hänsyn till att de uppgifter som gör det möjligt att utvärdera huruvida god miljöstatus har uppnåtts 2020 rapporteras först i nästa uppdatering av bedömningarna (senast 2024), har kommissionen hittills inte inlett några överträdelseförfaranden när det gäller uppnåendet av målet eller bristen på samarbete vid utarbetandet av definitioner av god miljöstatus för regioner eller delregioner.

orsakssamband mellan belastningar och åtgärder är det dock möjligt att fastställa konkreta effekter av de berörda EU-strategierna (exempelvis direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse, habitatdirektivet och fågeldirektivet eller direktivet om industriutsläpp), som också har anförts som åtgärder i samband med havsmiljödirektivet.

Enligt de löpande rapporter om genomförandet av havsmiljödirektivets åtgärder som hittills har lämnats in av 17 medlemsstater⁸² har 16 procent av de nya åtgärderna slutförts, medan 56 procent rapporteras vara på gång. Förseningarna tycks framför allt bero på finansiering samt tekniska eller nationella administrativa problem.

Åtgärder som krävs under den andra genomförandecykeln är i) att fokusera på att vidta lämpliga åtgärder mot de huvudbelastningar i varje (del-)region som gör att medlemsstaterna inte kan uppnå en god miljöstatus, ii) att enas om detaljnivån/aggregeringen för de åtgärder som ska rapporteras samt fokusera på deras förväntade effekter när det gäller att minska belastningarna och deras inverkan, iii) att bättre utvärdera åtgärdernas effektivitet och ändamålsenlighet när det gäller att uppnå miljömål och god miljöstatus⁸³, särskilt genom integrerad modellering eller anknytning till övervakningsprogram, och iv) att förbättra samstämmigheten mellan europeiska, regionala och nationella åtgärder, om möjligt genom samarbete mellan medlemsstaterna för att åstadkomma mer med mindre resurser.

Huvudbelastningar för regioner/delregioner som medlemsstaterna har tagit upp i den gemensamma genomförandestrategin:

- Östersjön: eutrofiering, skador på havsbotten, bifångst.
- Nordsjön: skräp, fiske (däribland skador på havsbotten), eutrofiering, kumulativ inverkan på mycket rörliga arter.
 - ↳ Biscayabukten och vid Iberiska kusten, det makaronesiska området och Keltiska havet: skräp, främmande arter, (lokalt) fiske.
- Medelhavet: överfiske, främmande arter, skräp, kumulativ inverkan på mycket rörliga arter.
 - ↳ Andra lokala belastningar, såsom eutrofiering i Adriatiska havet och impulsivt buller i västra Medelhavet.
- Svarta havet: främmande ämnen, undervattensbuller, skador på havsbotten, överfiske.
- Klimatförändringarna är ett problem för alla regioner.

⁸² Rapporter enligt artikel 18 i havsmiljödirektivet saknas fortfarande för Bulgarien, Cypern, Grekland, Italien, Malta och Portugal (i slutet av oktober 2019).

⁸³ Vissa av Europaparlamentets ledamöter beklagade att det inte fanns mer kontroll från kommissionens sida när det gäller hur övervakningen ska ske (sammanträde den 24 april 2017 i Europaparlamentets utskott för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet, punkt 5 på dagordningen). Sedan 2014 har rekommendationerna följts upp och ytterligare insatser har gjorts för att stärka det regionala samarbetet.

5.2.1. De geografiska skyddsåtgärdernas betydelse

Av de cirka 4 700 åtgärder som medlemsstaterna har rapporterat inom ramen för havsmiljödirektivet, var 246 geografiska skyddsåtgärder. Dessa har fördubblat de marina skyddsområdenas yta i Europa sedan 2012, vilket gör att de täcker mer än 10 procent av dess vatten och fullgör globala åtaganden. Trots det är dessa åtgärder ojämnt fördelade mellan regioner och djupzoner (se SWD(2020) 61). I havsmiljödirektivet efterlyses ett sammanhängande och representativt nät av skyddsområden för att stoppa förlusten av biologisk mångfald och öka den marina miljöns motståndskraft, särskilt mot klimatförändringarna. Ändamålsenliga marina skyddsområden (dvs. ändamålsenligt skyddade och förvaltade områden) kan faktiskt undvika förlust och försämring av arter och livsmiljöer, skapa en spridningseffekt som ökar kommersiellt nyttjade arters biomassa, avskilja organiskt och oorganiskt kol som bidrar till en begränsning av klimatförändringarna, öka kustskyddet som ett viktigt anpassningsverktyg, öka ekosystemens motståndskraft mot invasiva arter eller global uppvärmning, avskilja eller späda ut föroreningar såsom ett överskott av näringsämnen, främja hållbar turism- och rekreationsverksamhet och fungera som ovärderliga reservat för forskning och teknisk innovation.

Många av de marina skyddsområdena i Europa förvaltas dock fortfarande inte på rätt sätt, och deras överensstämmelse och ändamålsenlighet kan inte bedömas på grund av brist på lämpliga instrument och dataflöden. I EU⁸⁴ är de största utmaningarna med att göra nät av marina skyddsområden till ändamålsenliga bevarandeverktyg huvudsakligen att i) upprätta nät av skyddsområden som är ekologiskt betydelsefulla på (del-)regional nivå, vilket i vissa regioner innebär att täckningen måste utvidgas och skyddsområdenas minsta storlek utvidgas, ii) öka andelen strikt skyddade eller fiskefria områden och stärka tillsyns- och kontrollverksamheten så att områdena inte bara existerar på papperet, och iii) genomföra ändamålsenliga förvaltningsplaner med skraddarsydda åtgärder och tillräckliga resurser i varje skyddsområde. Den nya strategin för biologisk mångfald 2030⁸⁵, med dess förslag om skydd och återställning av marina ekosystem, är ett stort steg i denna riktning.

5.3. Rationalisera genomförandet

5.3.1. Komplexitet

Havsmiljödirektivets stora ambitioner och helhetsperspektiv innebär självfallet att det krävs omfattande kunskap, bedömning och rapportering, och både medlemsstaterna och kommissionen har åtagit sig att uppfylla dessa krav. Den första genomförandecykeln var särskilt krävande för alla berörda aktörer i den gemensamma genomförandestrategin, eftersom varje steg diskuterades, definierades, rapporterades och utvärderades för första gången. De flesta som deltar i den gemensamma genomförandestrategin uppger att de största utmaningarna är rätt genomförande av direktivet, brist på resurser (huvudsakligen mänskliga resurser och tid), de marina ekosystemens långsamma återhämtning och brist på politisk vilja. De upprepade förseningarna i medlemsstaternas rapportering och

⁸⁴ Enligt fågeldirektivet och habitatdirektivet samt havsmiljödirektivet ska marina skyddsområden utses och förvaltas i EU, vilket främjas av målen i EU:s strategi för biologisk mångfald. Andra strategier, såsom havsplaneringsdirektivet och den gemensamma fiskeripolitiken, bidrar till en sammanhängande förvaltning av dem.

⁸⁵ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – *EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 – Ge naturen större plats i våra liv*, COM(2020) 380 final.

tillhörande överträdelseförfaranden⁸⁶ enligt direktivet visar hur svårt det har varit för medlemsstaterna att uppfylla kraven. Även om denna process lär förbättras under de kommande cyklerna, eftersom rapporteringen bör vara lättare och klarare nu, finns det fortfarande vissa problem som kan åtgärdas för att rationalisera genomförandet.

Den första cykeln har visat att de resurser som ägnas genomförandet av havsmiljödirektivet inte tycks motsvara behoven, även om en stor del av genomförandet stöds genom andra strategier. Dessa resurser kan ökas genom att engagera vissa industrisektorer i övervakningen av effekterna, länka samman havsplaneringen för att säkerställa rätt balans mellan den blå ekonomin och hållbarheten, på bättre sätt utnyttja forskningsprogrammets övervakningssystem (t.ex. Horisont 2020) och produkter som tas fram på EU-nivå (t.ex. Copernicus), och med kraft uppmana medlemsstaterna att till fullo utnyttja Europeiska havs- och fiskerifonden⁸⁷ för att finansiera utarbetandet och genomförandet av nationella marina strategier.

Havsmiljödirektivet är onekligen en komplex ram som snart ska ses över (med början i år) i en utvärdering av lagstiftningen. Den första genomförandecykeln krävde att alla berörda aktörer förstod sambanden mellan olika inslag i strategierna. Detta var inte alltid klart. Exempelvis gjorde medlemsstaterna inte alltid skillnad mellan mål och fastställanden av god miljöstatus. De kopplade inte sina mål till åtgärderna för att kunna mäta framstegen i riktning mot god miljöstatus. Inte heller övervakningsprogrammen var alltid kopplade till målen, och eftersom de upprättades före åtgärderna var förbindelsen dem emellan inte heller den bästa. Framstegen med att fastställa tröskelvärden för god miljöstatus har hittills gått långsamt, och det tycks finnas en motvillighet att fastställa ambitiösa nivåer, eftersom medlemsstaterna då inte skulle kunna uppnå god miljöstatus inom direktivets tidsfrist. I SWD(2020) 62 granskar kommissionen dessa övergripande frågor.

5.3.2. Tidsplaner

Direktivet skapar osäkerhet när det gäller tidsfristerna för rapportering, eftersom det anges fasta tidsfrister för inlämning av de olika delarna av de nationella marina strategierna⁸⁸, men varierande tidsfrister för samråd, offentliggörande eller bedömning av framstegen i genomförandet⁸⁹. Detta har övervunnits genom en överenskommelse med medlemsstaterna i den gemensamma genomförandestrategin att använda fasta tidsfrister. Tidsfristen för att uppnå god miljöstatus senast 2020 enligt artikel 1 är inte heller uttryckligen anpassad till rapporteringscyklerna, eftersom bedömningen av framstegen mot detta mål, baserat på övervakningsdata fram till och från 2020, rapporteras först 2024. På liknande sätt ger direktivets offentliggörandedag för denna genomföranderapport inte realistiska möjligheter att ta full hänsyn till den information som rapporterades 2018 om bedömningen av den marina miljön, definitioner av god miljöstatus och miljömål, eller om framstegen med att genomföra åtgärdsprogrammen. Det finns också ett behov av att ta hänsyn till möjliga förseningar, eftersom

⁸⁶ Sedan 2012 har totalt 52 EU Pilot-förfaranden och överträdelseförfaranden inletts mot medlemsstaterna på grund av försenad rapportering.

⁸⁷ Europeiska havs- och fiskerifonden stöder genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken och den integrerade havspolitik, däribland dess miljöpelare, havsmiljödirektivet. Fonden främjar hållbart och resurseffektivt fiske och vattenbruk, genom att bl.a. stödja bättre integrerade bevarandeåtgärder, bättre kontroll och tillsyn, förbättrad datainsamling och ökad kunskap om haven.

⁸⁸ Enligt artiklarna 5.2 och 17.2 i havsmiljödirektivet.

⁸⁹ Genom bestämmelserna i artiklarna 17.3, 18 och 19.3 i havsmiljödirektivet.

genomförandet av åtgärder inte alltid direkt leder till att den marina miljön återhämtar sig.

Även om EU redan har synkroniserat den sexåriga cykeln för förvaltning och rapportering i vatten- och havspolitikerna skulle ytterligare synkronisering med naturrapporteringen – väsentligen ett års fördröjning – kunna vara till nytta för bedömningarna och göra dem mer effektiva.

5.3.3. Rapportering

På grund av direktivets stora tillämpningsområde och rapporteringsfrekvens (tre huvudrapporter under den sexåriga cykeln) är rapporteringen mycket krävande. De behöriga myndigheterna och kommissionen står under tryck av på varandra följande rapporterings- respektive utvärderingsåtaganden, utan att ha tillräckligt med tid eller resurser för att ordentligt tänka över varje steg och föra strategiska diskussioner före nästa steg. När många medlemsstater lämnar in rapporterna sent saktas också processen ned (se fotnot 8 och SWD(2020) 60), vilket får en dominoeffekt på kommissionens bedömningar. Detta leder till att feedbacken till medlemsstaterna försenas, och att den ofta kommer för sent för att kunna beaktas i efterföljande rapporter.

Medlemsstaterna satsar i hög grad på textrapporter för sina nationella förfaranden och offentliga samråd. I dag är dock elektronisk rapportering avgörande för att i rätt tid samla in jämförbar information från hela EU. Ramen bygger på rapporterad information från nationella bedömningar, medan ny övervakningsteknik kan ge en mer rättvisande bild av havens faktiska tillstånd och framstegen i riktning mot god miljöstatus. Under havsmiljödirektivets första cykel var dessutom textbaserade och elektroniska rapporter inte alltid likvärdiga. Vissa medlemsstater kan utnyttja rapporter av de regionala havskonventionerna, men dessa rapporters format är inte helt anpassat till den elektroniska rapporteringens behov.

Kommissionen och Europeiska miljöbyrån strävar efter att förbättra och digitalisera rapporteringsverktygen så att information från de regionala havskonventionerna, andra EU-strategier eller tidigare rapporter friktionsfritt överförs till rapporterna enligt havsmiljödirektivet. Motsägelser mellan elektroniska rapporter och statiska textbaserade rapporter, som vissa medlemsstater tycks föredra, bör elimineras, eftersom de hindrar processen i stort. Inom ramen för havsmiljödirektivet går man i riktning mot ett effektivt och öppet offentliggörande av information i webbportalen WISE Marine⁹⁰, med centraliserade resultattavlor och nationellt rapporterade data.

5.4. Integrering med andra politikområden

Som nämndes i avsnittet om ändamålsenlighet integrerar havsmiljödirektivet, men reglerar inte konkret, all verksamhet som berör marina ekosystem (t.ex. fiske, sjöfart, olje- och gasutvinning till havs eller förnybar energi). Det är inte förvånande att ungefär 75 procent av havsmiljödirektivets åtgärder härrör från andra lagstiftningsramar. Rationalisering och samordning med annan sektorspolitik är därför viktigt för att uppnå havsmiljödirektivets mål, både på nationell nivå och EU-nivå. Strategin för blå tillväxt⁹¹

⁹⁰ <https://water.europa.eu/marine>

⁹¹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – *Innovation i den blå ekonomin: Utnyttjande av havens potential för sysselsättning och tillväxt*, COM(2014) 254/2.

har visserligen den centrala hållbarhetsprincipen gemensam med havsmiljödirektivet, men om den inte genomförs på ett hållbart sätt kan den i viss mån stå i strid med havsmiljödirektivets åtgärder för att uppnå god miljöstatus, särskilt med tanke på den marina verksamhetens potentiella expansion inom bl.a. havsbaserad energi och vattenbruk. För att se till att expansionen av traditionella eller utvecklingen av nya ekonomiska verksamheter inte skapar ytterligare belastningar på den marina miljön måste EU och dess medlemsstater bygga starkare och vetenskapligt underbyggda broar mellan havsmiljödirektivet och politikområden som reglerar marin verksamhet, såsom havsplaneringsdirektivet, den gemensamma fiskeripolitiken, energirelaterade initiativ⁹², sjötransportpolitiken eller annan verksamhet (t.ex. vattenbruk, avsaltning eller avfallshantering). Denna verksamhet har en viktig funktion när det gäller att omvandla samhället och ekonomin till ett hållbart system och en koldioxidfri kontinent som den europeiska gröna given har som mål⁹³. Det krävs vindkraftparker till havs för att göra slut på beroendet av fossila bränslen. Ett hållbart vattenbruk tryggar livsmedelsförsörjningen och en hållbar kost, samtidigt som ytterligare belastningar från markanvändning undviks. Den framtida strategin för havsbaserad vindkraft och de reviderade strategiska riktlinjerna för ett hållbart vattenbruk i EU, som båda ska antas 2020, kommer att bidra till detta mål och bör omfatta alla relevanta miljöhänsyn. En sådan expansion får inte ske på bekostnad av de marina ekosystemens motståndskraft, vilket skulle få en dominoeffekt på planetens motståndskraft mot klimatförändringarnas konsekvenser.

Deltagarna i havsmiljödirektivets gemensamma genomförandestrategi har fastställt att det krävs mer samarbete mellan grupper och sektorer i övergripande frågor, såsom relationerna mellan verksamhet, belastning och status samt klimatförändringar, för att uppnå god miljöstatus.

I beslutet från 2017 anges hur de marina bedömningarna bör stå i samband med standarderna och processerna enligt annan EU-lagstiftning. Alla medlemsstater har kopplat de flesta av sina övervakningsprogram och åtgärdsprogram till annan lagstiftning, huvudsakligen miljölagstiftning (nämligen vattendirektivet, habitatdirektivet och fågeldirektivet). Kommissionens bedömningar och vetenskapliga analyser visar dock att integreringen med andra politikområden ännu inte är slutförd på operativ nivå (t.ex. integrering av data, planering av övervakning eller fastställande av bedömningar), och att det krävs ytterligare insatser för att utnyttja synergier, anpassa processerna till varandra och i slutändan spara resurser. I avsnitt 3 i denna rapport anges frågor som på ett bättre sätt skulle kunna länkas samman eller samordnas mellan EU:s politikområden.

Länken mellan havsmiljödirektivet och klimatpolitiken är särskilt viktig. Oceanerna är en viktig del av klimatsystemet som lagrar antropogen koldioxid och en mycket större mängd värme än atmosfären. De fungerar som stora kolsänkor och styr värmens rörelser kring planeten. Därför kan oceanerna ha dramatiska effekter på det globala klimatet, och omvänt. Enligt den nyligen offentliggjorda rapporten av Mellanstatliga panelen för klimatförändringar (IPCC) om hav och kryosfär i ett föränderligt klimat⁹⁴ i) har takten i uppvärmningen av haven mer än fördubblats sedan 1993 och påverkar redan hela vattenpelaren, ii) har havet absorberat 20–30 procent av de totala utsläppen av

⁹² Bland annat direktiv 2013/30/EU om säkerhet för olje- och gasverksamhet till havs, direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och förordning (EU) 2015/757 om övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter.

⁹³ I meddelandet om den gröna given föreslog exempelvis kommissionen att den europeiska utsläppshandeln ska utsträckas till den marina sektorn.

⁹⁴ IPCC, 2019 (<https://www.ipcc.ch/srocc/home/>).

antropogen koldioxid sedan 1980-talet, vilket har lett till ytterligare försurning, iii) förlorar havet syre, vilket har lett till att de syrefattiga områdena har utvidgats, och iv) har de marina värmeböljorna blivit dubbelt så vanliga sedan 1982, och har blivit längre och mer intensiva. Dessa oceanografiska förändringar kan få dramatiska konsekvenser på den marina biologiska mångfalden och ekosystemens motståndskraft. Alla de marina ekosystem som bedöms i IPCC:s rapport är extra sårbara för klimattrenderna.

Trots dess betydelse är länken otydlig mellan havsmiljödirektivet och klimatförändringarna, både inom övervakningen och utvecklingen av politiken. Medlemsstaterna har framhållt konsekvenserna av klimatförändringarna och försurningen av haven som viktiga gränsöverskridande frågor som direkt eller indirekt hanteras genom havsmiljödirektivets övervakningsprogram. Viktiga frågor som övervakning av försurningen i europeiska hav och effekterna av marina värmeböljor på den marina biologiska mångfalden är dock fortfarande inte väl förankrade.

5.5. Förbättring av det regionala samarbetet

Det regionala samarbetet har förbättrats sedan antagandet av havsmiljödirektivet, men det krävs mer samarbete för att de marina strategierna ska bli helt regionalt samstämmiga (se SWD(2020) 60). När det gäller de tre huvudstegen i direktivets genomförande a) rekommenderade kommissionen att medlemsstaterna använder fler standarder från EU:s lagstiftning eller gemensamma regionala indikatorer för att bedöma sina marina vattens status, b) ansågs den regionala samstämmigheten hos EU:s övervakningsprogram vara måttlig till hög, med undantag för Medelhavet, där den var lägre, och c) var åtgärdsprogrammets allmänna samstämmighet måttlig i alla regioner och hög i Svarta havet. Följaktligen bör insatserna för att minska de största belastningarna på varje region/delregion samordnas bättre.

En preliminär analys av den rapporterade informationen från 2018 visar att det fortfarande under den andra cykeln finns en stor brist på överensstämmelse mellan grannmedlemsstater när det gäller vilka faktorer som används för att bedöma de marina ekosystemens status. Medlemsstaterna skulle i högre grad kunna använda de regionala havskonventionernas mål när de är förenliga med havsmiljödirektivets krav. Vad som är viktigt är att dessa konventioner integrerar angränsande tredjeländers åtgärder och främjar kapacitetsuppbyggnaden. När de regionala havskonventionerna inte kan tillgodose havsmiljödirektivets behov bör dock medlemsstaterna ta fram sina egna strategier för gränsöverskridande och regionalt samarbete i enlighet med direktivet. Slutmålet är att EU ska utvecklas i riktning mot ett effektivare, mer harmoniserat och kostnadseffektivt skydd av den marina miljön. Regionala tröskelvärden bör fastställas i enlighet med kommissionens beslut från 2017.

5.6. Säkerställa tillgängliga och jämförbara data

I havsmiljödirektivets inledande bedömning 2012 angavs att 80 procent av arterna och livsmiljöerna samt 40 procent av de kommersiellt nyttjade bestånden hade ”okänd” status⁹⁵. Bristen på data beror i vissa fall på en verklig kunskapslucka (endast en medlemsstat kunde exempelvis rapportera data och fastställa en baslinje för undervattensbuller 2012), men i andra fall kunde den förbättras genom återanvändning av befintlig information (för att mäta eutrofiering använde mindre än 40 procent av medlemsstaterna tröskelvärdena för koncentration av klorofyll-a från vattendirektivets

⁹⁵ <https://water.europa.eu/marine/topics/state-of-marine-ecosystem>

interkalibreringsförfarande)⁹⁶. Under de senaste åren har resultaten från forskningsprojekt som är uttryckligen avsedda för havsmiljödirektivets och politiska behov varit till stor hjälp (t.ex. INDICIT⁹⁷ för utveckling av gemensamma databaser och övervakningsprotokoll för sköldpaddor som sväljer skräp samt MISTIC SEAS II⁹⁸ för anpassning av bedömningen av marin biologisk mångfald i det makaronesiska området). Vissa experter⁹⁹ efterlyser användning av innovativa och kostnadseffektiva övervakningssystem som möjliggör en allmän geografisk och tidsmässig täckning av regionala hav.

En andra utmaning är att ta fram information som är jämförbar mellan medlemsstaterna. För att underlätta detta försöker expertgrupperna och nätverken inom den gemensamma genomförandestrategin införa tillförlitliga metoder, såsom en enhetlig förteckning över faktorer (t.ex. främmande ämnen, näringsämnen eller arter) eller tröskelvärden för fastställande och bedömning av god miljöstatus. Dessa metod aspekter är avgörande för att se till att resultaten av bedömningarna är jämförbara mellan medlemsstater. De elektroniska rapporteringsverktygen har förbättrat jämförbarheten över gränserna, men det finns fortfarande utrymme för förbättringar i utformningen och i den rapporterade informationens variabilitet (inte alla medlemsstater tolkar exempelvis en viss åtgärd enligt havsmiljödirektivet på samma sätt; antalet rapporterade åtgärder varierar mellan 17 i Lettland till 417 i Spanien). Havsmiljödirektivets information på EU-nivå är fortfarande fragmentarisk till den grad att den översyn av den marina miljöns status som presenterades i SWD(2020) 61 inte bara kunde baseras på havsmiljödirektivets rapportering. Om beslutet från 2017 genomförs till fullo bör detta åtgärdas. Genomförandet av beslutet inom ramen för den gemensamma genomförandestrategin förblir därför ett huvudmål för kommissionen, så att gemensamma och jämförbara data och metoder används i alla medlemsstater.

6. SLUTSATSER

I denna rapport bedöms de viktigaste resultaten och de största utmaningarna i havsmiljödirektivets första genomförandecykel. Alla slutsatser i rapporten kommer att bli föremål för ett brett samråd som ett led i den kommande utvärderingen av havsmiljödirektivet.

Med havsmiljödirektivet har EU en holistisk och övergripande havspolitik som genomför den ekosystembaserade metoden för hantering av mänsklig verksamhet i Europas hav i praktiken. Nog så viktigt är att det också bidrar till fullgörandet av viktiga internationella åtaganden. Havsmiljödirektivet gav en struktur för de marina strategier som krävs för att uppnå god miljöstatus i EU:s marina vatten. Tillståndet hos olika delar av ekosystemen och förekomsten (och, när så är möjligt, effekterna) av viktiga belastningar övervakas, och relevanta åtgärder vidtas för att uppnå huvudmålet och miljömålen. Interministeriellt samarbete och sektorsöverskridande datautbyte har inletts inom medlemsstaterna, och den regionala samordningen har ökat under senare år med stöd av regionala havskonventioner.

⁹⁶ Palialexis m.fl., 2014 (<https://doi.org/10.2788/64014>).

⁹⁷ <https://indicit-europa.eu/>

⁹⁸ <http://mistic-seas.madeira.gov.pt/en/content/mistic-seas-2>

⁹⁹ Till exempel Borja m.fl., 2016 (<https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00020>), Danovaro m.fl., 2016 (<https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00213>) eller Lynam m.fl., 2016 (<https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00182>).

Direktivets positiva inflytande bör inte underskattas, men medlemsstaternas marina strategier måste finjusteras i förhållande till förvaltningsåtgärdernas resultat för att fördelarna ska bli så stora som möjligt, samtidigt som man erkänner att den rättsliga tidsram som är tillgänglig för att uppnå god miljöstatus i vissa fall inte är tillräcklig.

Det är dessutom tveksamt om både de vidtagna åtgärderna och den tillgängliga kunskapen är tillräckliga. Det är också sant att havsmiljödirektivet inte är avsett att reglera särskilda verksamheter och behov och att det i vissa fall måste kompletteras med mer specifik lagstiftning när den nuvarande nationella, regionala eller europeiska rättsliga ramen har luckor. Framstegen i riktning mot god miljöstatus har följaktligen inte varit tillräckligt snabba för att omfatta alla havsmiljödirektivets deskriptorer i alla EU-vatten 2020. Detta kan ställas i samband med en rad faktorer, t.ex. att det är så komplicerat att analysera och förvalta den marina miljön och att rapportera om den, att det saknas politisk vilja att finansiera och genomdriva nödvändiga åtgärder eller att andra ekonomiska och privata sektorer inte deltar (utöver offentliga miljömyndigheter). På denna grundval, och utan att avge ett för tidigt omdöme om en möjlig översyn av direktivet i enlighet med bättre lagstiftningsförfaranden¹⁰⁰ för att stärka genomförandet och resultaten, har de hittillsvarande erfarenheterna av den gemensamma genomförandestrategin gjort det möjligt att preliminärt fastställa viktiga förbättringsområden där följande åtgärder krävs:

- (1) Öka ambitionerna och viljan. Medlemsstaterna och kommissionen bör göra allt som krävs för att stärka de olika stegen i genomförandet av havsmiljödirektivet i syfte att uppnå god miljöstatus och ett hållbart utnyttjande av haven. Politisk samstämmighet bör också säkerställas på EU-nivå, t.ex. när man fastställer de operativa målen för viktig gemensam EU-politik (såsom den gemensamma fiskeripolitiken och den gemensamma jordbrukspolitiken) och när man ser över/uppdaterar vissa centrala EU-instrument. Det långsamma genomförandet av 2017 års beslut väcker farhågor om samstämmigheten i fastställandena av god miljöstatus. Ytterligare utmaningar bottnar i rådande naturförhållanden, klimatförändringar och tidsfördröjningen mellan genomförandet av vissa åtgärder och den marina miljöns återhämtning.
- (2) Säkerställa tillräckliga mänskliga och materiella resurser för att skydda den marina miljön och tillämpa den holistiska ekosystembaserade metoden från havsmiljödirektivet. Ändamålsenliga och samordnade åtgärder som åtminstone är inriktade på de viktigaste belastningarna per marin region/delregion kan vara mest fördelaktiga för att förbättra miljöstatusen. Det innebär inte att man bortser från vissa faktorer som påverkar de marina ekosystemen, men man bör se till att de vidtagna åtgärderna är tillräckligt ändamålsenliga för att förhindra de största orsakerna till försämring och, om möjligt, återställa negativt påverkade marina ekosystem. Ändamålsenliga åtgärder kräver integrering med exempelvis fiske-, energi-, transport-, jordbruks- och klimatsektorerna. Viss brist på kvantifiering av de rapporterade åtgärderna och en osäkerhet när det gäller i vilken utsträckning de bidrar till god miljöstatus gör det oklart om de åtgärder som vidtas inom de befintliga EU-strategierna som helhet är tillräckliga för att minska de marina belastningarna och effekterna till den grad som krävs.

¹⁰⁰ Meddelande från kommissionen – *En starkare roll för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i EU:s beslutsfattande*, COM(2018) 703 final.

- (3) Rationalisera och förenkla genomförandet av havsmiljödirektivet. Tidsplanerna och rapporteringen kan förenklas, men det kräver mer tillgängliga data och harmonisering. Rationalisering kräver mer regional samordning, anpassning av begrepp och metoder (vilket exempelvis underlättas av den gemensamma genomförandestrategin) och samordning mellan politikområden på nationell, regional och europeisk nivå. Med erfarenheterna från den första genomförandecykeln, och inom direktivets parametrar, skulle minskad rapportering kunna frigöra resurser så att medlemsstaterna och kommissionen kan fokusera på det väsentliga i bedömningarna och genomförandet av åtgärderna.

Eftersom den andra cykeln av direktivets genomförande nu är i full gång ska kommissionen ta hänsyn till dessa slutsatser som ett led i förberedelserna för en översyn av direktivet i linje med riktlinjerna för bättre lagstiftning. Detta kommer att direkt bidra till genomförandet av den europeiska gröna given, mer bestämt dess strategi för biologisk mångfald 2030 och nollföroreningsstrategi.