

II

(Komunikaty)

KOMUNIKATY INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH
UNII EUROPEJSKIEJ

KOMISJA EUROPEJSKA

KOMUNIKAT KOMISJI

Zawiadomienie Komisji na temat zaleceń w odniesieniu do zaktualizowanych sprawozdań za 2020 r.
dotyczących art. 11 dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej (2008/56/WE)

(2023/C 165/01)

1. WPROWADZENIE

Dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej (2008/56/WE) ⁽¹⁾ stanowi kompleksowe prawodawstwo. Ma ona na celu ochronę środowiska morskiego w Europie, a jednocześnie umożliwia zrównoważone użytkowanie zasobów i usług morskich. W dyrektywie nałożono na państwa członkowskie obowiązek oceny jakości środowiska morskiego; określenia dobrego stanu środowiska; ustanowienia odpowiednich celów środowiskowych; sporządzenia odpowiednich programów monitorowania oraz wdrożenia środków służących osiągnięciu głównego celu dyrektywy, jakim jest zapewnienie „dobrego stanu środowiska” wszystkich wód morskich UE do 2020 r. Jak wskazano w sprawozdaniu z wdrażania dyrektywy ⁽²⁾, w wyznaczonym terminie nie udało się osiągnąć tego celu we wszystkich wodach UE w odniesieniu do wszystkich wskaźników ⁽³⁾ określonych w dyrektywie.

W decyzji Komisji (UE) 2017/848 ustanowiono kryteria i standardy metodologiczne na potrzeby określenia dobrego stanu środowiska wód morskich w odniesieniu do poszczególnych wskaźników jakości środowiska morskiego.

Zgodnie z dyrektywą państwa członkowskie są zobowiązane do składania Komisji Europejskiej sprawozdań z poszczególnych etapów realizacji swoich strategii morskich, w których to sprawozdaniach dokonują oceny swoich mórz, określają dobry stan środowiska i wyznaczają cele w tym zakresie. Państwa członkowskie muszą również ustanowić i wdrożyć programy monitorowania oraz wprowadzić środki na rzecz osiągnięcia lub utrzymania dobrego stanu ekologicznego środowiska. W szczególności, zgodnie z art. 11 ust. 1 i art. 17 ust. 4 dyrektywy, państwa członkowskie miały przekazać Komisji swoje zaktualizowane programy monitorowania do 15 lipca 2020 r. Na podstawie wspólnej strategii wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej ⁽⁴⁾ państwa członkowskie zgodziły się przekazywać takie programy monitorowania w formie sprawozdań elektronicznych zawierających odpowiednie ustrukturyzowane informacje za pośrednictwem platformy WISE-Marine.

Większość państw członkowskich nie przedłożyła jednak sprawozdań w wyznaczonym terminie. Pomimo ponagleń Komisji dotyczących obowiązków sprawozdawczych cztery państwa członkowskie nadal nie przedłożyły sprawozdań do stycznia 2022 r. Skutkiem nieterminowego złożenia sprawozdań były opóźnienia w ocenie programów monitorowania, którą Komisja jest zobowiązana przeprowadzić na podstawie art. 12 dyrektywy.

⁽¹⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej) (Dz.U. L 164 z 25.6.2008, s. 19).

⁽²⁾ COM(2020) 259 final.

⁽³⁾ Te 11 wskaźników jakości przedstawiono w załączniku I do dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej i doprecyzowano w decyzji Komisji (UE) 2017/848. Obejmują one: D1 – Bioróżnorodność, D2 – Gatunki obce, D3 – Ryby i skorupiaki eksploatowane w celach handlowych, D4 – Sieci pokarmowe, D5 – Eutrofizację, D6 – Integralność dna morskiego, D7 – Zmiany hydrograficzne, D8 – Substancje zanieczyszczające, D9 – Substancje zanieczyszczające w żywności pochodzenia morskiego, D10 – Odpady, D11 – Energję, w tym hałas podwodny.

⁽⁴⁾ https://ec.europa.eu/environment/marine/eu-coast-and-marine-policy/implementation/index_en.htm

Niniejsze sprawozdanie sporządzono na podstawie programów monitorowania przedłożonych do daty granicznej w styczniu 2022 r. przez 18 z 22 państw członkowskich posiadających granicę morską (Belgia, Dania, Niemcy, Estonia, Irlandia, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy, Cypr, Łotwa, Litwa, Niderlandy, Polska, Rumunia, Słowenia, Finlandia, Szwecja). W przypadku państw, które złożyły sprawozdania po styczniu 2022 r. (Grecja, Portugalia, Bułgaria), oraz państw, które jeszcze nie przekazały swoich sprawozdań (Malta ⁽⁵⁾) Komisja przeprowadzi analizę i ocenę po otrzymaniu wszystkich sprawozdań krajowych. Jako strażniczka traktatów Komisja zastrzega sobie prawo do wszczynania postępowań w przypadkach niedopełnienia zobowiązań za pomocą dostępnych jej środków prawnych.

Na podstawie analizy technicznej i naukowej ⁽⁶⁾ sprawozdań krajowych przedstawionej przez Wspólne Centrum Badawcze (JRC) Komisji, opublikowanej równocześnie z niniejszym sprawozdaniem, Komisja sformułowała szereg zaleceń dla całej UE. Dotyczą one przede wszystkim art. 11 oraz wskaźników określonych w załączniku I do dyrektywy, a także kryteriów wskazanych w decyzji Komisji (UE) 2017/848 ⁽⁷⁾.

Przy dokonywaniu oceny Komisja wzięła pod uwagę cztery główne elementy wymienione poniżej.

1. Co jest rzeczywiście przedmiotem monitorowania, z jaką częstotliwością i gdzie się je przeprowadza.
2. Czy zebrane dane są wystarczające i czy można je wykorzystać do właściwej oceny stanu morza, efektów podjętych działań i osiągnięcia dobrego stanu środowiska.
3. Regionalna spójność programów monitorowania.
4. Spójność polityki z innymi obowiązkami sprawozdawczymi UE – w szczególności z dyrektywą ramową w sprawie odpadów i ramową dyrektywą wodną, wspólną polityką rybołówstwa, dyrektywą w sprawie produktów jednorazowego użytku z tworzywa sztucznego, dyrektywą ptasią oraz dyrektywą siedliskową.

W analizie JRC przedstawiono szczegółowe informacje na temat sprawozdań poszczególnych państw członkowskich oraz podkreślono niedociągnięcia na poziomie krajowym. W stosownych przypadkach dokonano w niej porównania z programami monitorowania z 2014 r., w szczególności w zakresie realizacji zobowiązań państw członkowskich z 2014 r.

Celem analizy jest przedstawienie wszystkich niezbędnych elementów i wskazanie każdemu państwu członkowskiemu odpowiednich działań następczych zgodnie z art. 12 dyrektywy. Przyczyni się to do zapewnienia zgodności przy przekazywaniu sprawozdań na temat programów monitorowania w całej UE.

Kompleksowe i spójne dane z monitorowania są niezbędne do uzyskania informacji na temat wpływu presji ze strony człowieka na środowisko morskie, a także do oceny skuteczności różnych środków w ograniczaniu tych presji, co z kolei przyczynia się do zapewnienia zdrowych mórz i wybrzeży, a w szerszym ujęciu do realizacji założeń Europejskiego Zielonego Ładu. W tym względzie w niedawno przyjętym sprawozdaniu dotyczącym monitorowania i prognoz eliminacji zanieczyszczeń ⁽⁸⁾ nie tylko podkreślono powolne postępy w środowisku morskim, zwłaszcza w odniesieniu do zapobiegania nadmiarowi składników odżywczych i śmieci z tworzyw sztucznych w morzach, ale także wyraźnie wskazano brak wystarczających i wiarygodnych danych jako przeszkodę w podejmowaniu działań następczych w zakresie realizacji niektórych wyznaczonych celów.

2. UWAGI I ZALECENIA

2.1 Ogólne uwagi i zalecenia

Z oceny wynika, że tylko niewielka liczba państw członkowskich przekazała informacje na temat nowych programów monitorowania ⁽⁹⁾. W rzeczywistości jedna trzecia programów monitorowania nie zmieniła się w stosunku do cyklu sprawozdawczego z 2014 r. W większości przypadków państwa członkowskie zgłaszały głównie modyfikacje lub aktualizacje swoich programów monitorowania z 2014 r. Tę samą prawidłowość zaobserwowano w przypadku poszczególnych wskaźników.

⁽⁵⁾ Malta nie złożyła sprawozdania do 22 lutego 2023 r.

⁽⁶⁾ Tornero V., Palma M., Boschetti S.T., Cardoso A.C., Druon J.-N., Kotta M., Louropoulou E., Magliozzi C., Palialexis A., Piroddi C., Ruiz-Orejón L.F., Vasilakopoulos P., Vighi M., Hanke G., „Review and analysis of EU Member States' 2020 reports: Monitoring programmes (MSFD Article 11)” [„Przegląd i analiza sprawozdań państw członkowskich UE za 2020 r.: programy monitorowania (art. 11 dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej)”, EUR 31181 EN, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2022, ISBN 978-92-76-55778-4, doi:10.2760/8457, JRC129363.

⁽⁷⁾ Decyzja Komisji (UE) 2017/848 z dnia 17 maja 2017 r. ustanawiająca kryteria i standardy metodologiczne dotyczące dobrego stanu środowiska wód morskich oraz specyfikacje i ujednoczone metody monitorowania i oceny, oraz uchylająca decyzję 2010/477/UE (Dz.U. L 125 z 18.5.2017, s. 43).

⁽⁸⁾ COM(2022) 674 final, sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Pierwsze monitorowanie i prognozy eliminacji zanieczyszczeń „Drogi do czystszej powietrza, wody i gleby dla Europy”.

⁽⁹⁾ Zob. analiza JRC, s. 174.

Na podstawie powyższych ustaleń Komisja sformułowała poniższe ogólne uwagi i zalecenia.

- Niektóre państwa członkowskie nie zgłosiły programów monitorowania w odniesieniu do niektórych wskaźników opisowych⁽¹⁰⁾. Komisja wzywa te państwa członkowskie do niezwłocznego uaktualnienia i przekazania brakujących danych.
- Dane dotyczące różnych elementów i parametrów przedstawione przez różne państwa członkowskie nie są spójne, co bardzo utrudnia wszelkie porównania lub ocenę metod i programów monitorowania. Ponadto niektóre państwa członkowskie przekazały dane dotyczące kilku cech, elementów lub parametrów, które nie są ściśle związane ze zgłoszonym wskaźnikiem. Komisja podkreśla, że spójne dane dotyczące poszczególnych wskaźników w państwach członkowskich mają kluczowe znaczenie dla procesu analitycznego⁽¹¹⁾.
- Dane, które należało przekazać w odniesieniu do kryteriów⁽¹²⁾, nie zostały spójnie uwzględnione; wszystkie państwa członkowskie przekazały dane dotyczące tylko ośmiu kryteriów (tylko podstawowych)⁽¹³⁾ spośród 42 (podstawowych i drugorzędnych). Ogólnie rzecz biorąc, wydaje się, że kryteria podstawowe zostały uwzględnione w większym stopniu niż kryteria drugorzędne⁽¹⁴⁾. To jednak zależy od monitorowanego wskaźnika. Komisja przypomina państwom członkowskim, że programy monitorowania powinny zasadniczo obejmować wszystkie kryteria.
- Niektóre państwa członkowskie (np. Dania, Hiszpania, Szwecja) zgłosiły (pod)regiony (np. północno-wschodni Atlantyk, Morze Bałtyckie) łącznie, co uniemożliwiło przeprowadzenie analizy regionalnej. Komisja apeluje do państw członkowskich o unikanie takiego podejścia w przyszłych okresach sprawozdawczych.
- Podano linki do danych z monitorowania, ale ich liczba i dostępność znacznie różni się między państwami członkowskimi. Przykładowo w przypadku niektórych państw członkowskich trudno jest uzyskać dostęp do oryginalnych danych (i metadanych) lub jest on niemożliwy, ponieważ linki podane w części „Dostęp do danych” nie są powiązane z konkretnym zbiorem danych lub wymagają podjęcia dodatkowych kroków w celu znalezienia danych, uzyskania do nich dostępu i ich ponownego wykorzystania. Takie linki są niezbędne w celu zapewnienia przejrzystości, dostępności i możliwości podejmowania wspólnych działań. Komisja zachęca państwa członkowskie do sprawdzenia dostępu do danych z monitorowania oraz jakości linków udostępnionych w celu zapewnienia dostępu do tych danych. Z doświadczenia wynika, że procesy takie jak EMODNET, służące zestawianiu zharmonizowanych, porównywalnych zbiorów danych w całej UE, mogą ułatwić przeprowadzenie opartego na danych, szeroko zakrojonego przeglądu; dlatego też wskazane może być rozważenie dalszego rozwoju takich procesów.
- Znaczne rozbieżności i rodzaj informacji zgłoszonych przez państwa członkowskie w odniesieniu do niektórych wskaźników wskazują, że pracownicy właściwych organów krajowych powinni zapoznać się z wytycznymi dotyczącymi sprawozdawczości i zalecanymi formatami określonymi dla wspólnej strategii wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej⁽¹⁵⁾. Komisja przedstawiła już organom administracji państw członkowskich możliwości budowania zdolności w zakresie sprawozdawczości w ramach dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej za pośrednictwem instrumentu pomocy technicznej i wymiany informacji (TAIEX), obejmującego m.in. projekty partnerskie. Komisja zachęca państwa członkowskie do rozważenia tych możliwości w przyszłości.

⁽¹⁰⁾ Niemcy nie przekazały informacji na temat wskaźnika 9; Rumunia nie przekazała informacji na temat wskaźnika 1 dotyczącego ptaków; Niemcy i Rumunia nie przekazały informacji na temat wskaźnika 4. Belgia, Irlandia, Francja, Cypr i Łotwa przekazały wprawdzie informacje na temat wskaźnika 4, ale nie uczyniły tego w odniesieniu do żadnego z jego kryteriów, natomiast przekazały dane dotyczące innych wskaźników (głównie wskaźnika 1). Wynika to głównie z faktu, że w odniesieniu do wskaźnika 4 nie jest prowadzone monitorowanie. W przypadku tego wskaźnika państwa członkowskie opierają się na danych pochodzących z programów monitorowania dotyczących innych wskaźników.

⁽¹¹⁾ Sprawozdania dotyczące dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej muszą uwzględniać informacje na temat monitorowanych cech (np. elementów ekosystemu, presji, działań), elementów (np. określonych gatunków, siedlisk, zanieczyszczeń, kategorii odpadów) i monitorowanych parametrów, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi sprawozdań z monitorowania (dokument zawierające wytyczne dotyczące dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej nr 17).

⁽¹²⁾ Określone w decyzji Komisji (UE) 2017/848.

⁽¹³⁾ Wskaźnik 1, kryterium 2 (liczebność populacji wybranych gatunków); wskaźnik 3, kryterium 1 (wskaźnik śmiertelności połowowej), wskaźnik 3, kryterium 2 (biomasa stada tarłowego), wskaźnik 5, kryterium 1 (stężenie składników odżywczych), wskaźnik 8, kryterium 1 (stężenie substancji zanieczyszczających), wskaźnik 9, kryterium 1 (poziom substancji zanieczyszczających w tkankach jadalnych ryb i owoców morza), wskaźnik 10, kryterium 1 (ilość i skład makroodpadów) oraz wskaźnik 11, kryterium 1 (dźwięk impulsowy w wodzie związany z działalnością człowieka).

⁽¹⁴⁾ Zgodnie z art. 3 ust. 2 decyzji Komisji (UE) 2017/848 kryteria drugorzędne są wykorzystywane do uzupełnienia kryterium podstawowego lub gdy istnieje zagrożenie nieosiągnięcia lub nieutrzymania dobrego stanu środowiska morskiego dla danego kryterium.

⁽¹⁵⁾ <https://circabc.europa.eu/ui/group/326ae5ac-0419-4167-83ca-e3c210534a69/library/bc5bb466-2855-4308-be2e-4a585ee8ba69/details>

2.2 Powiązania z art. 8 dyrektywy (ocena stanu), art. 9 (określenie dobrego stanu środowiska), art. 10 (cele środowiskowe) i art. 13 (środki)

Z analizy wynika, że większość programów monitorowania przedstawionych przez państwa członkowskie opracowano z myślą o ograniczeniu presji na środowisko morskie i u źródła ⁽¹⁶⁾. Z tego względu w mniejszym stopniu nadawały się do **pomiaru wpływu tych presji**. Co więcej, analiza ujawniła braki w programach monitorowania państw członkowskich. Wydaje się, że większość tych braków wynika z nieustalenia na szczeblu unijnym lub regionalnym podejścia lub standardów metodologicznych służących ocenie różnych kryteriów lub wskaźników.

Jeżeli chodzi o uwzględnienie kryteriów **dobrego stanu środowiska** ⁽¹⁷⁾, z analizy wynika, że programy monitorowania są często niekompletne, a w przypadku każdego wskaźnika występują znaczne różnice między państwami członkowskimi. Programy monitorowania są jednak bardziej kompletne w przypadku, gdy kryteria określone w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej są zbieżne z wymogami określonymi w innych unijnych aktach prawnych. Dotyczy to połowów handlowych (wskaźnik 3) w ramach wspólnej polityki rybołówstwa lub eutrofizacji (wskaźnik 5) w ramach ramowej dyrektywy wodnej (2000/60/WE). Potwierdza to brak wystarczająco konkretnego i skoordynowanego określenia dobrego stanu środowiska, co zostało już podkreślone w przeprowadzonej przez Komisję ocenie sprawozdań państw członkowskich dotyczących art. 8–10 ⁽¹⁸⁾. W rzeczywistości mniej niż połowa państw członkowskich ustaliła progi ilościowe dotyczące dobrego stanu środowiska, a mniej niż jedna czwarta państw członkowskich ustanowiła odpowiednie środki w celu określenia dobrego stanu środowiska w odniesieniu do wskaźników dotyczących różnorodności biologicznej, gatunków obcych, substancji zanieczyszczających i odpadów morskich.

W odniesieniu do wszystkich wskaźników znaczna liczba państw członkowskich wskazała, że monitorowanie nie jest jeszcze wystarczające, aby można było objąć nim ich własne **cele środowiskowe**. W najnowszej ocenie Komisji dotyczącej celów państw członkowskich ⁽¹⁹⁾ wykazano już, że wciąż istnieje wiele braków w zakresie ustalania wspólnych celów, ponieważ są one określone w sposób dość ogólny. Przykładowo tylko 30 % państw członkowskich wyznacza wymierne cele w zakresie eutrofizacji, a mniej niż 20 % robi to w odniesieniu do wszystkich pozostałych wskaźników. Oznacza to, że nie wszystkie te cele można powiązać z konkretnymi działaniami w zakresie monitorowania. W związku z tym programy monitorowania nie mogą uwzględniać wszystkich tych celów.

Co więcej, **programy monitorowania nie zapewniają wystarczających danych do oceny postępów za pomocą środków**, pomimo zaleceń wydanych przez Komisję w 2017 r. ⁽²⁰⁾ i 2018 r. ⁽²¹⁾. Wiele państw członkowskich oświadczyło, że działania w zakresie monitorowania nie są jeszcze wystarczające, aby obejmowały postępy w realizacji środków oraz aby umożliwiały ocenę ich skuteczności. Aby można było monitorować skuteczność, środki muszą być określone w odniesieniu do danego analizowanego wskaźnika i nie mogą być uniwersalne ani ogólnie związane ze skutkami działalności człowieka, jak to często ma miejsce obecnie.

Podsumowując, na podstawie przekazanych informacji trudno jest dokładnie ocenić **powiązania z innymi obowiązkami sprawozdawczymi wynikającymi z dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej** (art. 8, 9, 10 i 13). Wydaje się, że wciąż istnieją braki w zrozumieniu (i) które elementy/parametry powinny być monitorowane, aby umożliwić ocenę dobrego stanu środowiska; (ii) koncepcyjnych podejść do wyznaczania celów oraz (iii) jakie informacje należy przekazywać na potrzeby monitorowania związanego ze środkami.

Komisja pragnie zatem podkreślić, że konsekwentne i spójne monitorowanie będzie możliwe tylko wtedy, gdy cele będą wystarczająco szczegółowe i wyraźnie powiązane z konkretnym kryterium dobrego stanu środowiska. Tylko wtedy monitorowanie będzie sprzyjać wdrażaniu art. 10 i pozwoli zmierzyć postępy w osiągnięciu celów.

2.3 Zakres przestrzenny/czasowy i częstotliwość monitorowania

Działania w zakresie monitorowania koncentrują się głównie na wodach przybrzeżnych, co sugeruje, że należy usprawnić monitorowanie na innych, niedostatecznie reprezentowanych obszarach, a mianowicie na obszarach znajdujących się poza morzami terytorialnymi państw członkowskich, które są również objęte zakresem przepisów. Komisja jest świadoma wyzwań i kosztów, jakie wiążą się z prowadzeniem działań w zakresie monitorowania na morzu. W związku z tym zapewnia ukierunkowane wsparcie poprzez projekty finansowane z funduszy UE, takich jak Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury (EFMRA) i jego poprzednik Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR), finansowanie

⁽¹⁶⁾ Zob. analiza JRC, s. 95–118 i 175–177.

⁽¹⁷⁾ Określonych w decyzji Komisji (UE) 2017/848.

⁽¹⁸⁾ Uwzględniającej ocenę środowiska morskiego (art. 8), określenie dobrego stanu środowiska (art. 9) i cele środowiskowe (art. 10): C (2022) 1392 „Zawiadomienie Komisji na temat zaleceń dla poszczególnych państw członkowskich i regionów w odniesieniu do zaktualizowanych sprawozdań za 2018 r. dotyczących art. 8, 9 i 10 dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej (2008/56/WE)”

⁽¹⁹⁾ Zob. przypis 18.

⁽²⁰⁾ COM(2017) 3 final.

⁽²¹⁾ COM(2018) 562 final.

regionalne (INTERREG) oraz program „Horyzont 2020”. Komisja opublikowała niedawno dokument zawierający przegląd unijnych programów finansowania ochrony środowiska w ramach wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 oraz NextGenerationEU⁽²²⁾. Dzięki misji w zakresie odbudowy naszych oceanów i zasobów wodnych do 2030 r. realizowanej w ramach programu „Horyzont Europa” wprowadzony zostanie cyfrowy system monitoringu środowiska. System ten, obejmujący cyfrowy bliźniak oceanu, projekty w ramach misji i inne działania, mogłyby dodatkowo ułatwić państwom członkowskim poprawę ich zdolności w zakresie monitorowania środowiska morskiego.

Podsumowując, przyjęcie podejścia do monitorowania opartego na analizie ryzyka, połączenie działań dzięki lepszej koordynacji oraz szersze wykorzystanie wyżej wymienionych unijnych funduszy i możliwości może przyczynić się do zwiększenia zakresu terytorialnego programów monitorowania państw członkowskich.

Jeśli chodzi o **częstotliwość monitorowania**, przekazane informacje⁽²³⁾ są zbyt ogólne, aby można było wskazać jakiegokolwiek prawidłowości (na przykład przez odniesienie do całego programu monitorowania), w szczególności ze względu na dużą liczbę programów monitorowania oraz liczne elementy i parametry. Takie informacje mają jednak zasadnicze znaczenie w kontekście koordynacji na poziomie regionalnym. Niektóre elementy podlegają ponadto monitorowaniu z różnymi częstotliwościami, co wskazuje, że państwa członkowskie zgłosiły programy monitorowania wymagane już na mocy innych zobowiązań prawnych, takich jak ramowa dyrektywa wodna lub regionalne konwencje morskie. Z oceny wynika również, że częstotliwość nie była odpowiednio koordynowana w państwach członkowskich lub w regionach. Komisja wzywa zatem państwa członkowskie do ujednoczenia i zwiększenia przejrzystości swoich sprawozdań, na przykład przez podanie zakresów częstotliwości monitorowania, oraz uwzględnienie szczegółowych informacji, takich jak powiązania z konkretnym kryterium wskaźnika, zakres przestrzenny itp.

Co więcej, **zakres przestrzenny programów monitorowania** nie jest wyraźnie określony, a także brakuje szczegółowych informacji na temat stacji monitorowania. Zakres przestrzenny powinien wskazywać zasięg obszaru objętego programem monitorowania (procentowo lub warstwowo) – albo w obrębie obszaru jurysdykcji albo w granicach rozmieszczenia przestrzennego gatunku. Np. w przypadku gatunków wysoce mobilnych pole to powinno odpowiadać monitorowanemu obszarowi względem rozmieszczenia przestrzennego gatunku lub powinno być pominięte, aby uniknąć niepotrzebnego obciążenia.

Należy ponadto podkreślić, że **niespójności czasowe i przestrzenne** należą do najczęściej występujących braków; zgłoszone dane nie są wystarczająco szczegółowe, aby można było na ich podstawie ustalić, gdzie i z jaką częstotliwością odbywa się monitorowanie.

2.4 Koordynacja regionalna

Chociaż istnieje kilka uzgodnionych na poziomie regionalnym metod monitorowania⁽²⁴⁾ i niektóre państwa członkowskie je stosują, w wielu przypadkach państwa członkowskie wskazały, że stosują krajowe lub „inne” metody monitorowania⁽²⁵⁾. Oznacza to, że nadal występują znaczne różnice w odniesieniu do liczby uwzględnionych elementów oraz parametrów monitorowanych przez państwa członkowskie w tym samym regionie. W szczególności współpraca regionalna w zakresie monitorowania nadal wymaga znacznej harmonizacji na poziomie regionalnym, na przykład w przypadku wskaźników takich jak łańcuch pokarmowy (wskaźnik 4) i zmiany hydrograficzne (wskaźnik 7).

Komisja aktywnie uczestniczy w pracach dotyczących regionalnych konwencji morskich; reprezentuje UE jako umawiająca się strona (konwencja barcelońska, konwencja OSPAR i HELCOM) lub jako obserwator (konwencja bukareszteńska). Wspiera również projekty i działania za pomocą specjalnych funduszy UE w celu zwiększenia regionalnej koordynacji programów monitorowania państw członkowskich. Tak było w przypadku EFMR i tak będzie w przypadku jego następcy, EFMRA⁽²⁶⁾.

⁽²²⁾ Przegląd unijnych programów finansowania ochrony środowiska – Urząd Publikacji UE (europa.eu)

⁽²³⁾ Zob. analiza JRC, s. 179.

⁽²⁴⁾ Przede wszystkim pochodzące z dwóch regionalnych konwencji morskich – o ochronie środowiska morskiego obszaru północno-wschodniego Atlantyku (konwencja OSPAR) i o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego (HELCOM).

⁽²⁵⁾ Zob. analiza JRC, s. 119–149 i 181.

⁽²⁶⁾ Zaproszenie do składania wniosków w ramach EFMRA – Regionalne projekty sztandarowe wspierające zrównoważoną niebieską gospodarkę w basenach morskich UE (europa.eu)

2.5 Spójność z innymi politykami

Programy monitorowania powinny być zawierać informacje o tym, do realizacji jakich innych polityk UE i umów międzynarodowych (w tym regionalnych konwencji morskich) się przyczyniają i odwrotnie. Państwa członkowskie wskazały kilka polityk i ram istotnych z punktu widzenia monitorowania różnych wskaźników jakości środowiska morskiego, choć nie w sposób spójny ⁽²⁷⁾.

Przykładowo, jeżeli chodzi o odniesienia do prawodawstwa UE w decyzji (UE) 2017/848, w przypadku wskaźnika dotyczącego gatunków obcych (wskaźnik 2), odniesienie do rozporządzenia w sprawie inwazyjnych gatunków obcych ⁽²⁸⁾ zostało uwzględnione przez tylko pięć państw członkowskich w regionie Morza Bałtyckiego ⁽²⁹⁾, cztery w regionie Atlantyku ⁽³⁰⁾ i tylko dwa państwa członkowskie w regionie Morza Śródziemnego ⁽³¹⁾. Jest to zaskakujące, biorąc pod uwagę powiązania między tymi dwoma aktami prawnymi. Wszystkie państwa członkowskie – w ramach wskaźnika dotyczącego rybołówstwa handlowego i skorupiaków (wskaźnik 3) – zgłaszają, oddzielnie lub w połączeniu z innymi programami, wieloletni plan dotyczący ram gromadzenia danych określony we wspólnej polityce rybołówstwa ⁽³²⁾, który jest głównym programem monitorowania gatunków objętych rybołówstwem handlowym. W przypadku eutrofizacji (wskaźnik 5) i substancji zanieczyszczających (wskaźnik 8) przekazywane informacje są w większości powiązane z ramową dyrektywą wodną ⁽³³⁾, a w przypadku substancji zanieczyszczających w rybach i owocach morza (wskaźnik 9) – z rozporządzeniem w sprawie środków spożywczych ⁽³⁴⁾. W przypadku wskaźnika dotyczącego różnorodności biologicznej (wskaźnik 1) większość państw członkowskich odniosła się do ustanowionych programów monitorowania w ramach dyrektyw siedliskowej i ptasiej oraz wspólnej polityki rybołówstwa. O ile stanowi to pozytywną informację, nadal konieczne są starania w celu dostosowania działań w zakresie monitorowania między wyżej wymienionymi dyrektywami a dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej. Co więcej, chociaż wiele państw członkowskich odnosi się do monitorowania hałasu podwodnego na podstawie regionalnych konwencji morskich (mianowicie OSPAR i HELCOM) jako mającego znaczenie w przypadku wskaźnika 11 dotyczącego energii i hałasu podwodnego określonego w dyrektywie, niewielka liczba państw członkowskich wskazała powiązania z tymi programami na jakimkolwiek poziomie szczegółowości.

2.6 Postępy poczynione względem sprawozdań z monitorowania z 2014 r.

W sprawozdaniach za 2020 r. zastosowano prostsze podejście w porównaniu z poprzednią edycją. Państwa członkowskie poproszono o powiązanie ich programów monitorowania z 2014 r. z nowym formatem sprawozdawczości w celu uwzględnienia decyzji (UE) 2017/848. Nie wszystkie jednak zastosowały się do tej prośby ⁽³⁵⁾. W 2020 r. brakowało wielu pozycji ze sprawozdań z 2014 r. lub były one inaczej przedstawione. Oczekuje się, że problem ten zostanie rozwiązany w najbliższych cyklach sprawozdawczych dzięki zastosowaniu prostszego podejścia (zmniejszeniu liczby poziomów sprawozdawczości z trzech do dwóch) wprowadzonego od cyklu sprawozdawczości za 2020 r.

3. UWAGI KOŃCOWE

Programy monitorowania, o ile zostaną właściwie opracowane, mogą nie tylko zapewniać organom publicznym informacje na temat stanu środowiska morskiego, ale również mogą pomóc państwom członkowskim i podmiotom gospodarczym w lepszym zrozumieniu związku między ich działaniami a wpływem, jaki wywierają. Przykładowo programy monitorowania powinny móc dostarczać informacji o pozytywnym wpływie środków zarządzania rybołówstwem na te gatunki i siedliska, które są objęte tymi środkami. Podobnie informacje na temat działalności na lądzie, takiej jak rolnictwo, mogą prowadzić do wprowadzenia środków zaradczych, które ostatecznie przyczynią się do ograniczenia eutrofizacji spowodowanej tą działalnością. Solidne mechanizmy monitorowania przyczyniają się ponadto do lepszego zrozumienia skutków projektów o dużym znaczeniu gospodarczym lub społecznym, takich jak likwidacja instalacji do wydobywania ropy naftowej i gazu ziemnego ze złóż podmorskich lub masowe wdrażanie energii z morskich źródeł odnawialnych. Monitoring przyczynia się zatem do skuteczniejszego ograniczania ryzyka środowiskowego i zapewnia społeczeństwu poczucie bezpieczeństwa, co ułatwia zatwierdzanie decyzji dotyczących inwestycji publicznych.

⁽²⁷⁾ Zob. analiza JRC, s. 150–157 i 181.

⁽²⁸⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych (Dz.U. L 317 z 4.11.2014, s. 35).

⁽²⁹⁾ Dania, Estonia, Łotwa, Finlandia i Szwecja.

⁽³⁰⁾ Belgia, Dania, Hiszpania i Szwecja.

⁽³¹⁾ Hiszpania i Włochy.

⁽³²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa (Dz.U. L 354 z 28.12.2013, s. 22).

⁽³³⁾ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U. L 327 z 22.12.2000, s. 1).

⁽³⁴⁾ Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz.U. L 139 z 30.4.2004, s. 1).

⁽³⁵⁾ Zob. analiza JRC, s. 164–166 i 183.

W najnowszym zestawieniu elementów, cech i parametrów monitorowanych w całej UE w odniesieniu do wszystkich wskaźników jakości środowiska morskiego zidentyfikowano braki w monitorowaniu. Na podstawie przekazanych informacji trudno jest dokładnie ocenić powiązania z innymi obowiązkami sprawozdawczymi wynikającymi z dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej (art. 8, 9, 10 i 13), w szczególności dlatego, że dobry stan środowiska, cele i środki nie zostały przedstawione w wystarczająco konkretny i wymierny sposób w poprzednich sprawozdaniach sporządzonych zgodnie z dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej, jak podkreślono w ocenie Komisji z 2022 r. Ponadto wspólne programy monitorowania w różnych sektorach i regionach są niespójnie zgłaszane. Świadczy to o tym, że państwa członkowskie nie wykorzystują jeszcze w pełni powiązań z innymi sektorami na poziomie krajowym lub regionalnym, czego konsekwencją jest nieefektywność.

Państwa członkowskie powinny priorytetowo traktować działania mające na celu wyeliminowanie tych braków na wszystkich poziomach wdrażania dyrektywy. Powyższe zalecenia powinny ułatwić państwom członkowskim wyeliminowanie braków i opracowanie skutecznych programów monitorowania, które ostatecznie przyczynią się do osiągnięcia ich celów środowiskowych. Czyste i zdrowe środowisko morskie i przybrzeżne to nie tylko wymóg prawny czy moralne zobowiązanie wobec przyszłych pokoleń. Jest ono również niezbędną podstawą wszelkiej działalności morskiej i zasadniczym warunkiem zrównoważonego rozwoju kluczowych sektorów gospodarki, takich jak rybołówstwo i turystyka. To sprawia, że ochrona i systematyczne monitorowanie środowiska morskiego i przybrzeżnego są inwestycją o rzeczywistym znaczeniu, także z ekonomicznego punktu widzenia.

Komisja zdaje sobie sprawę, że monitorowanie parametrów środowiskowych na potrzeby oceny środowiska morskiego jest niezwykle wymagającym zadaniem. Obejmuje liczne aspekty, dotyczące wielu gatunków morskich, siedlisk oraz wielu presji i oddziaływań antropogenicznych. Działania podejmowane przez państwa członkowskie są znaczące i pomimo stwierdzonych niedociągnięć należy uznać, że skoordynowane monitorowanie środowiska morskiego w UE w ramach dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej i w ramach czterech regionalnych konwencji morskich jest osiągnięciem wyjątkowym w skali światowej.

Jak podkreślono w sprawozdaniu dla Parlamentu Europejskiego i Rady z wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej w 2020 r.⁽³⁶⁾, Komisja uważa, że dyrektywa stanowi zharmonizowane ramy prawne, które zapewniają stałą poprawę w zakresie gromadzenia danych i przyczyniają się do opracowywania kompleksowych programów monitorowania obszarów morskich. W tym samym sprawozdaniu Komisja wskazała również, że dane gromadzone przez państwa członkowskie – dzięki programom monitorowania w ramach dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej – często nie są porównywalne. Zwróciła również uwagę na fakt, że te programy monitorowania nie zawsze są związane z celami, a ponieważ są wyznaczane przed środkami, powiązanie między nimi często nie jest optymalne.

Komisja nadal uważa, że w ramach programów monitorowania należy w zharmonizowany sposób dokonywać pomiaru stanu środowiska morskiego, stopnia osiągnięcia celów środowiskowych i skuteczności środków. Komisja uwzględni te rozważania w bieżącym przeglądzie dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej, a jednocześnie będzie dążyła do uproszczenia wymogów dotyczących sprawozdawczości. Dane pochodzące z tych programów monitorowania mają zasadnicze znaczenie w kontekście wdrażania Europejskiego Zielonego Ładu, ponieważ, gdy staną się dostępne, będą stanowiły wkład w ramy monitorowania realizacji zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń oraz różnorodności biologicznej zgodnie z nadrzędnymi ramami monitorowania 8. unijnego programu działań w zakresie środowiska. Dane te będą ponadto przyczyniały się do wdrażania globalnych ram różnorodności biologicznej, ponieważ będą stanowiły uzupełnienie głównych wskaźników dotyczących mórz i innych wskaźników oraz ułatwią dostosowanie krajowych strategii i planów działania na rzecz bioróżnorodności.

⁽³⁶⁾ Sprawozdanie z wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej (europa.eu)