

Брюксел, 16.1.2017 г.
COM(2017) 3 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА
за оценка на програмите на държавите членки за мониторинг съгласно Рамковата
директива за морска стратегия

{SWD(2017) 1 final}

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА
ЗА ОЦЕНКА НА ПРОГРАМИТЕ НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ ЗА МОНИТОРИНГ СЪГЛАСНО
РАМКОВАТА ДИРЕКТИВА ЗА МОРСКА СТРАТЕГИЯ (2008/56/ЕО)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

С Рамковата директива за морска стратегия на ЕС¹ (РДМС) се предоставя рамка, в която държавите членки трябва да предприемат необходимите мерки за постигане или поддържане до 2020 г. на „добро състояние на околната среда“ във всички морски води на ЕС. Постигането на тези цели означава, че моретата на ЕС са чисти, здравословни и продуктивни и че използването на морската среда е устойчиво. В Рамковата директива за морска стратегия са включени единадесет качествени „дескриптора“², с които се описва как би следвало да изглежда околната среда, когато е постигнато добро екологично състояние. В Решение 2010/477/ЕС на Комисията относно критериите и методологичните стандарти за добро екологично състояние на морските води³ на държавите членки се дават насоки как да бъде постигната тази цел.

На практика от държавите членки се изисква да разработват и изпълняват морски стратегии. Те включват:

- първоначална оценка на техните морски води,
- определянето на доброто състояние на околната среда в техните морски води,
- определянето на екологични цели,
- разработването и прилагането на координирани програми за мониторинг и
- установяването на мерки или действия, които трябва да бъдат предприети за постигане или поддържане на добро състояние на околната среда.

Комисията трябва да оцени дали за всяка държава членка тези отделни елементи изпълняват изискванията на директивата. Когато е необходимо, Комисията може също така да поиска допълнителна информация и да предостави насоки за всички нужни промени.

Държавите членки докладваха през 2012 г., след първата фаза на изпълнение, за първоначалната оценка, определянето на доброто състояние на околната среда и поставянето на екологични цели. Комисията публикува оценка⁴ на тези елементи, като направи заключение, че държавите членки са проявили ограничена амбиция при

¹ Директива 2008/56/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 юни 2008 г. за създаване на рамка за действие на Общността в областта на политиката за морска среда (Рамкова директива за морска стратегия) (ОВ L 164, 25.6.2008 г., стр. 19).

² Единадесетте качествени дескриптора са определени в приложение I на РДМС и включват: Д1 — Биологично разнообразие, Д2 — Чужди видове, Д3 — Риби и ракообразни, които са обект на промишлен риболов, Д4 — Морски хранителни мрежи, Д5 — Евтрофикация, Д6 — Цялост на морската повърхност, Д7 — Хидрографски изменения, Д8 — Замърсители, Д9 — Замърсители в морски хранителни продукти, Д10 — Отпадъци, Д11 — Енергия, в това число и подводен шум. За целите на настоящия доклад дескрипторите за биологично разнообразие (Д1, 4 и 6) са групирани според основните групи видове и типове местообитания, както следва: птици, бозайници и влечуги, риби и главоноги, местообитания на морското дъно и местообитания във водния стълб. При това допълнително групиране се получават общо 13 категории дескриптори.

³ Решение 2010/477/ЕС на Комисията от 1 септември 2010 г. относно критериите и методологичните стандарти за добро екологично състояние на морските води (ОВ L 232, 2.9.2010 г., стр. 14).

⁴ Доклад на Комисията до Съвета и Европейския парламент — Първа фаза от прилагането на Рамковата директива за морска стратегия (2008/56/ЕО) Оценка и насоки на Европейската комисия, COM(2014)097 final.

определянето на екологични цели. В оценката се подчертава също и липсата на съгласуваност и последователност при прилагането в различните морски подрегиони и региони.

На следващия етап от прилагането от държавите членки се изискваше до юли 2014 г. да разработят и прилагат програми за мониторинг⁵ и до три месеца след разработването им да ги нотифицират на Комисията. С програмите за мониторинг се цели да се направи оценка на екологичното състояние на морските води и на напредъка към постигане на екологичните цели.

Двадесет държави членки⁶ докладваха на Комисията в срок⁷ програмите си за мониторинг за настоящата оценка: Белгия, България, Дания, Естония, Германия, Ирландия, Испания, Франция, Хърватия, Италия, Кипър, Латвия, Литва, Нидерландия, Португалия, Румъния, Словения, Финландия, Швеция и Обединеното кралство⁸. Три държави членки (Малта, Гърция и Полша) още не бяха представили докладите си⁹.

С настоящия доклад се допълва докладът на Комисията от 2014 г. и се цели определяне на напредъка на държавите членки към по-съгласувано и последователно прилагане на Рамковата директива за морска стратегия за постигане до 2020 г. на добро екологично състояние на морските води на ЕС.

Комисията представя оценката си на програмите за мониторинг, предоставени от посочените по-горе държави членки. В доклада се прави оценка на последователността и целесъобразността на програмата за мониторинг на всяка държава членка и се разглежда регионалната съгласуваност. В доклада се дават също и насоки относно всички промени, които Комисията счита за необходими.

В първата част на доклада се прави анализ на програмите на държавите членки за мониторинг по отношение на определянето на доброто състояние на околната среда и на свързаните с това екологични цели. Във втората част се разглеждат по-нататъшните действия за мониторинг, които да се предприемат на национално равнище и на равнището на ЕС за постигане и поддържане до 2020 г. на добро екологично състояние на морските води на ЕС.

В придружаващия настоящия доклад работен документ на службите на Комисията¹⁰ се съдържа подробен анализ на програмата за мониторинг на всяка държава членка във връзка с единадесетте качествени дескриптора от РДМС и се предоставят специфични насоки за всяка държава членка.

Придружаващият работен документ на службите на Комисията съдържа също така оценка на някои елементи, докладвани по първата фаза на прилагането на РДМС за държавите членки, които са докладвали със закъснение — България, Хърватия, Малта, подрегион Макаронезия на Португалия (Азорски острови и остров Мадейра) и

⁵ Това изискване е заложено в член 5, параграф 2, буква а), подточка iv) и в член 11 от РДМС.

⁶ Това задължение от директивата се прилага само за 23-те крайбрежни държави членки и не се прилага за 5-те държави членки без излаз на море.

⁷ За целите на настоящия доклад като крайна дата е използван месец септември 2015 г.

⁸ В доклада на Обединеното кралство не са включени водите около британската отвъдморска територия на Гибралтар.

⁹ Впоследствие Малта и Полша представиха докладите си, но предвид закъснението при представянето им, за тях не можеше да се направи оценка за целите на настоящия доклад. До този момент (октомври 2016 г.) Гърция все още не е представила доклада си. На по-късен етап Комисията ще съобщи и ще оповести публично оценката си и насоките за държавите членки, които не са включени в настоящия доклад.

¹⁰ SWD(2017)1 final.

западния средиземноморски подрегион за Обединеното кралство (водите около Гибралтар)¹¹.

2. ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ

С цел да се оцени дали програмите на държавите членки за мониторинг представляват подходяща рамка за изпълнение на изискванията на Рамковата директива за морска стратегия, те бяха оценени, като се разгледа тяхната цел, пространствен обхват, обхващане на категориите дескриптори и екологичните цели, график за изпълнение, адекватност по отношение на задълженията от РДМС и друго съответно законодателство, както и регионалната съгласуваност.

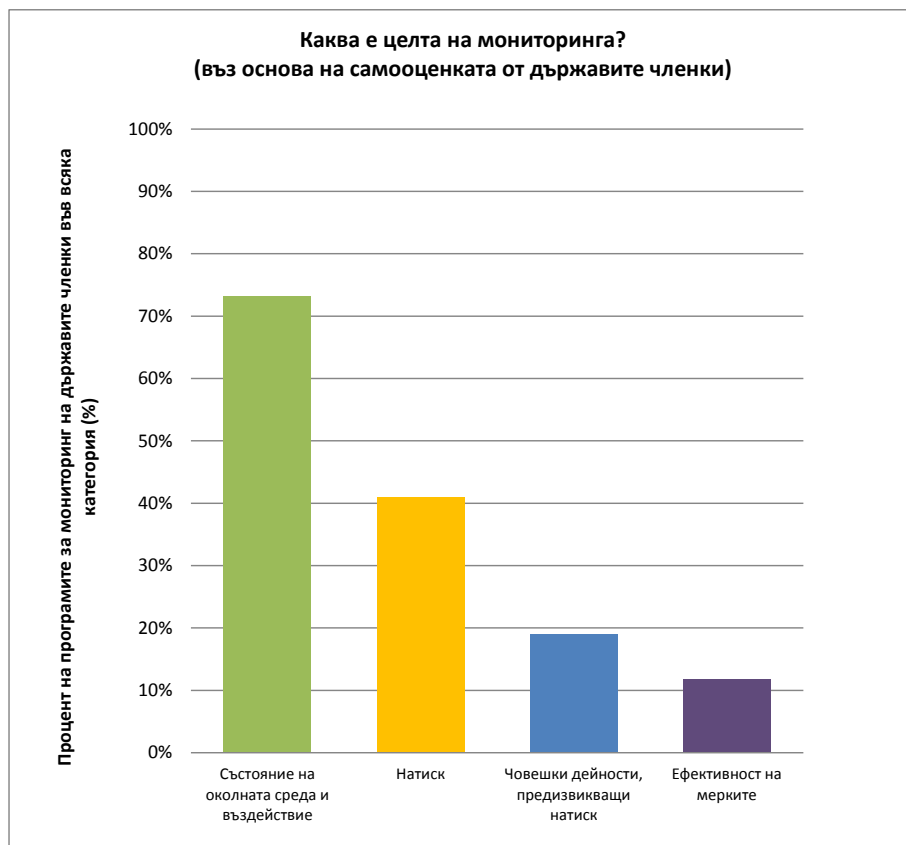
Двадесетте държави членки докладваха за повече от 200 програми за мониторинг, включително почти 1000 подпрограми.

Цел

Както е показано на фигура 1, по-голяма част от дейностите за мониторинг (73 %) са насочени към оценяване на екологичното състояние на морските води на държавите членки и на въздействието от човешките дейности. 41 % от дейностите са свързани с мониторинг на натиска от човешка дейност (напр. наличие във водния стълб на суспендирани прахови частици, намаляващи прозрачността на водата, или обогатяване на средата с хранителни вещества, което причинява еутрофикация; също така и отпадъци в морските води, които се натрупват по бреговете), 19 % са насочени към оказващите този натиск човешки дейности (напр. драгажни работи в пристанищата или селскостопански дейности и изхвърляне на градски отпадъчни води, или неподходящо управление на твърди отпадъци), докато само 12 % са насочени към ефективността на мерки за намаляване на този натиск и тяхното въздействие (напр. ефекти от мерки за намаляване на загубата на хранителни вещества или за подобряване на управлението на твърдите отпадъци). Тази липса на акцент върху оценката на мерките може да се обясни отчасти с факта, че от държавите членки не се изискваше мерките им да бъдат приведени в действие преди края на 2016 г. (член 5, параграф 2 от РДМС).

Поради припокриването на програми и тяхното действие общият сбор от различните дейности за мониторинг е по-голям от 100 %.

¹¹ За Португалия и Обединеното кралство първоначалните препоръки на Комисията от доклада от 2014 г. са актуализирани, за да отразят данните за Макаронезия (за Португалия) и за Гибралтар (за Обединеното кралство).



Фигура 1: Цел на мониторинга, осъществяван от държавите членки¹²

Мониторингът на биологичното разнообразие (дескриптори 1, 4 и 6) представлява 41 % от усилието¹³. Акцентът върху биологичното разнообразие може да се обясни с вече извършената работа по мониторинг при прилагането на друго законодателство на ЕС, като например Директивата за птиците¹⁴, Директивата за местообитанията¹⁵, Рамковата директива за водите¹⁶, Директивата за водите за къпане¹⁷, Директивата за нитратите¹⁸ и Регламента за общата политика в областта на рибарството¹⁹. В тях са включени изисквания за мониторинг, които са пряко свързани с дескрипторите от Рамковата директива за морска стратегия. Например съгласно Директивата за птиците държавите членки трябва да вземат предвид тенденциите и измененията в популациите на видовете диви птици, които се ползват от специални мерки за опазване. Следователно мониторингът, който държавите членки осъществяват на популацията, размера и

¹² В графиката не са включени данните от Латвия, Италия и Португалия, тъй като техните доклади бяха представени в нестандартизиран формат. Програмите за мониторинг обхващат няколко пространствени зони и поради това може да се отнасят за крайбрежни и за териториални води.

¹³ Процентите са изчислени въз основа на общия брой докладвани подпрограми за мониторинг.

¹⁴ Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 г. относно опазването на дивите птици (ОВ L 20, 26.1.2010 г., стр. 7).

¹⁵ Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 г. за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (ОВ L 206, 22.7.1992 г., стр. 7).

¹⁶ Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2000 г. за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите (ОВ L 327, 22.12.2000 г., стр. 1).

¹⁷ Директива 2006/7/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 февруари 2006 г. за управление качеството на водите за къпане и за отмяна на Директива 76/160/ЕИО (ОВ L 64, 4.3.2006 г., стр. 37).

¹⁸ Директива 91/676/ЕИО на Съвета от 12 декември 1991 г. за опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници (ОВ L 375, 31.12.1991 г., стр. 1).

¹⁹ Регламент (ЕС) № 1380/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. относно общата политика в областта на рибарството, за изменение на регламенти (ЕО) № 1954/2003 и (ЕО) № 1224/2009 на Съвета и за отмяна на регламенти (ЕО) № 2371/2002 и (ЕО) № 639/2004 на Съвета и Решение 2004/585/ЕО на Съвета (ОВ L 354, 28.12.2013 г., стр. 22).

изобилието на морски птици, отговаря на изисквания, произтичащи едновременно от Директивата за птиците и от Рамковата директива за морска стратегия.

59 % от дейностите за мониторинг са свързани с останалите осем дескриптора, при относително ограничен мониторинг на енергия, в това число и подводен шум²⁰, и на замърсители в морски хранителни продукти (дескриптори 11 и 9) (4 % за всеки), на чужди видове (дескриптор 2) (5 %) и на отпадъци в морските води и хидрографски изменения (дескриптори 10 и 7) (6 % за всеки). По-добре обхванати са замърсители във водите (дескриптор 8), еутрофикация (дескриптор 5) и риби, които са обект на промишлен риболов (дескриптор 3) (съответно 13 %, 11 % и 9 % от усилията за мониторинг).

Пространствен обхват

Държавите членки докладваха за пространственото разпределение на своите програми за мониторинг с използване на следните географски зони:

- наземни (сухоземни),
- преходни води²¹,
- крайбрежни води,
- териториални води,
- изключителната икономическа зона (ИИЗ)²²,
- зоната на континенталния шелф отвъд ИИЗ²³ и отвъд морските води на държавите членки.

Както е показано на фигура 2, най-високият дял (68 %) от осъществявания от държавите членки мониторинг се извършва в крайбрежни води, като голям дял има и в териториални води (57 %) и в ИИЗ (51 %). Най-малък е делът (6 %) на мониторинг, осъществяван в континентални води отвъд ИИЗ.

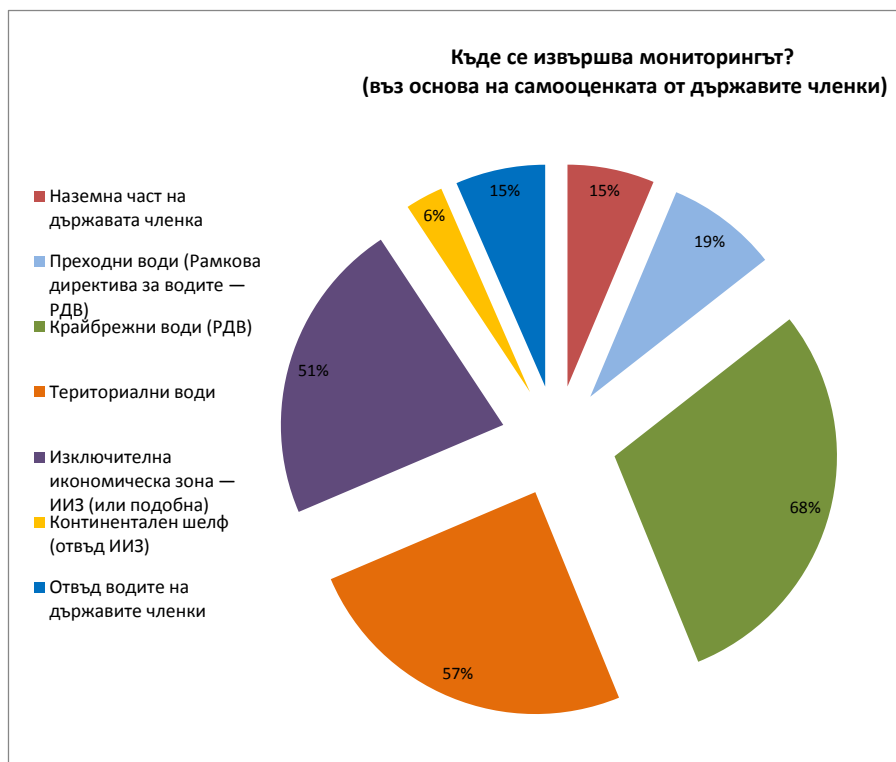
Както беше обяснено по-горе, държавите членки по принцип са свързали програмите си за мониторинг със съществуващи програми, изисквани съгласно друго законодателство на ЕС, с което може да се обясни най-големият дял на мониторинга в крайбрежни води. Броят на програмите за мониторинг отвъд териториалните води на държавите членки е ограничен. Това може да се обясни с редица фактори, като например разходите за такъв мониторинг и необходимостта от съсредоточаване върху основни видове натиск и въздействие, които възникват по-близо до брега.

²⁰ Този дескриптор се отнася за въвеждането на енергия в морската среда, в това число и подводен шум. Предвид това, че научно-техническото развитие, което е в основата на този дескриптор, все още набира скорост, държавите членки са съсредоточили усилията си изключително върху подводния шум, за целите на настоящия доклад позоваването на дескриптора ще бъде в този смисъл.

²¹ Преходни води според определението в Директива 2000/60/ЕО са повърхностни водни обекти в околностите на устията на реки, които са частично солени в резултат на близостта им до крайбрежни води, но и значително повлияни от потока на пресните води. Крайбрежните води се простират на разстояние 1 морска миля от контролната линия според определението в Директива 2008/56/ЕО на Европейския парламент и на Съвета.

²² Териториални води (до 12 морски мили), изключителна икономическа зона (ИИЗ) (до 200 морски мили), континентален шелф отвъд ИИЗ съгласно определението от Конвенцията на Организацията на обединените нации по морско право.

²³ „Отвъд морските води на държавите членки“ се отнася за зони извън юрисдикцията на държавата членка (включително във води на съседни държави).

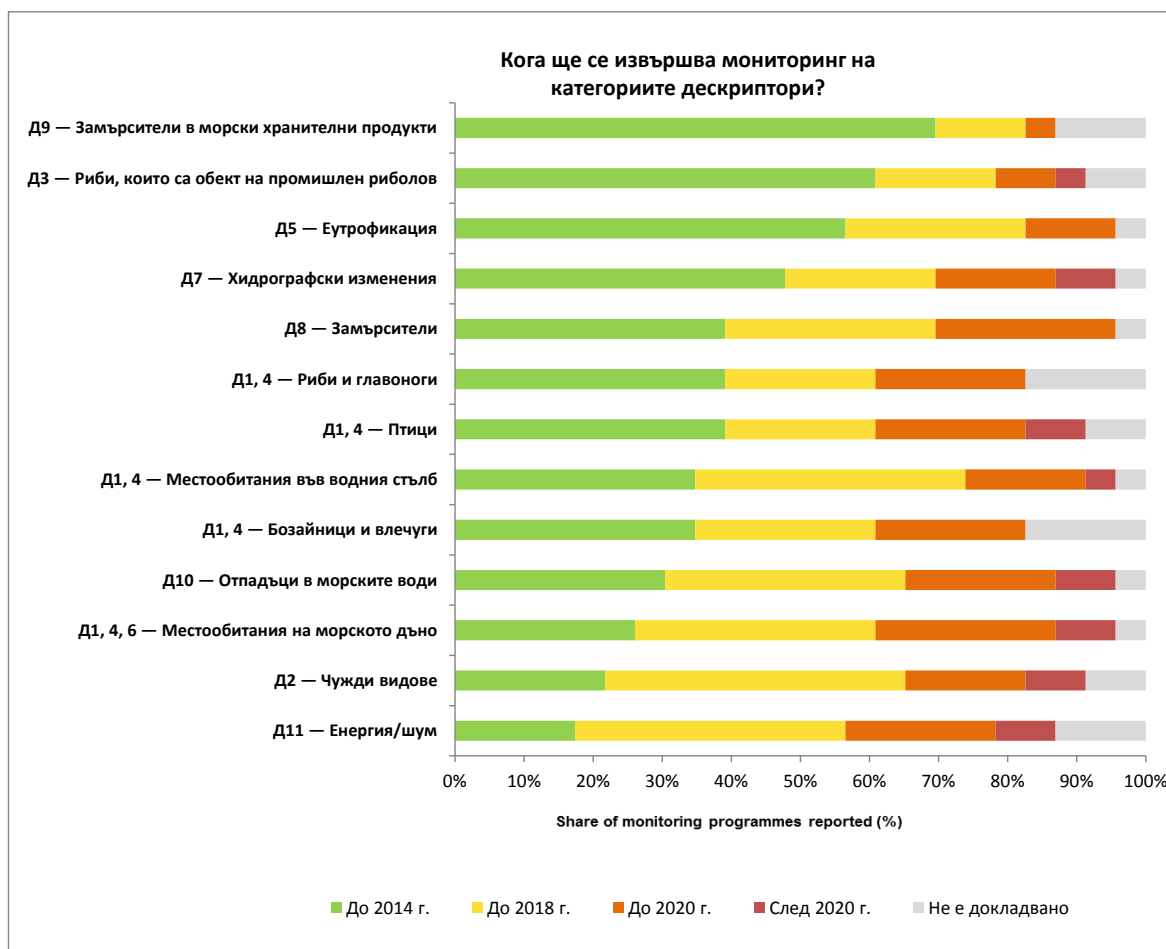


Фигура 2: Пространствен обхват на мониторинга, осъществяван от държавите членки²⁴

График за изпълнение

От държавите членки се изискваше да изготвят и изпълнят програмите си за мониторинг до 15 юли 2014 г. На фигура 3 е показан делът — по категория дескриптор — на програмите за мониторинг, които се очаква да бъдат въведени до 2014 г., 2018 г., 2020 г. и след 2020 г. Дескрипторите, които през 2014 г. са били най-много подложени на мониторинг от държавите членки, са замърсители в морски хранителни продукти (дескриптор 9), риби, които са обект на промишлен риболов (дескриптор 3) и еутрофикация (дескриптор 5). Въз основа на самооценката на държавите членки до 2020 г. ще бъдат въведени програми за мониторинг за еутрофикация (дескриптор 5), бозайници, влечуги, риби и главоноги (дескриптори 1 и 4) и замърсители (дескриптор 8). Почти 90 % от програмите за мониторинг за риби, които са обект на промишлен риболов (дескриптор 3), за хидрографски изменения (дескриптор 7), за отпадъци в морските води (дескриптор 10) и за местообитания на морското дъно и във водния стълб (дескриптори 1, 4 и 6) се очаква да бъдат въведени до 2020 г.

²⁴ Общият сбор от различните дейности за мониторинг е по-голям от 100 %, тъй като програмите и техните действия се припокриват. В графиката не са включени данни от Латвия, Италия и Португалия, тъй като техните доклади бяха представени в нестандартизиран формат.

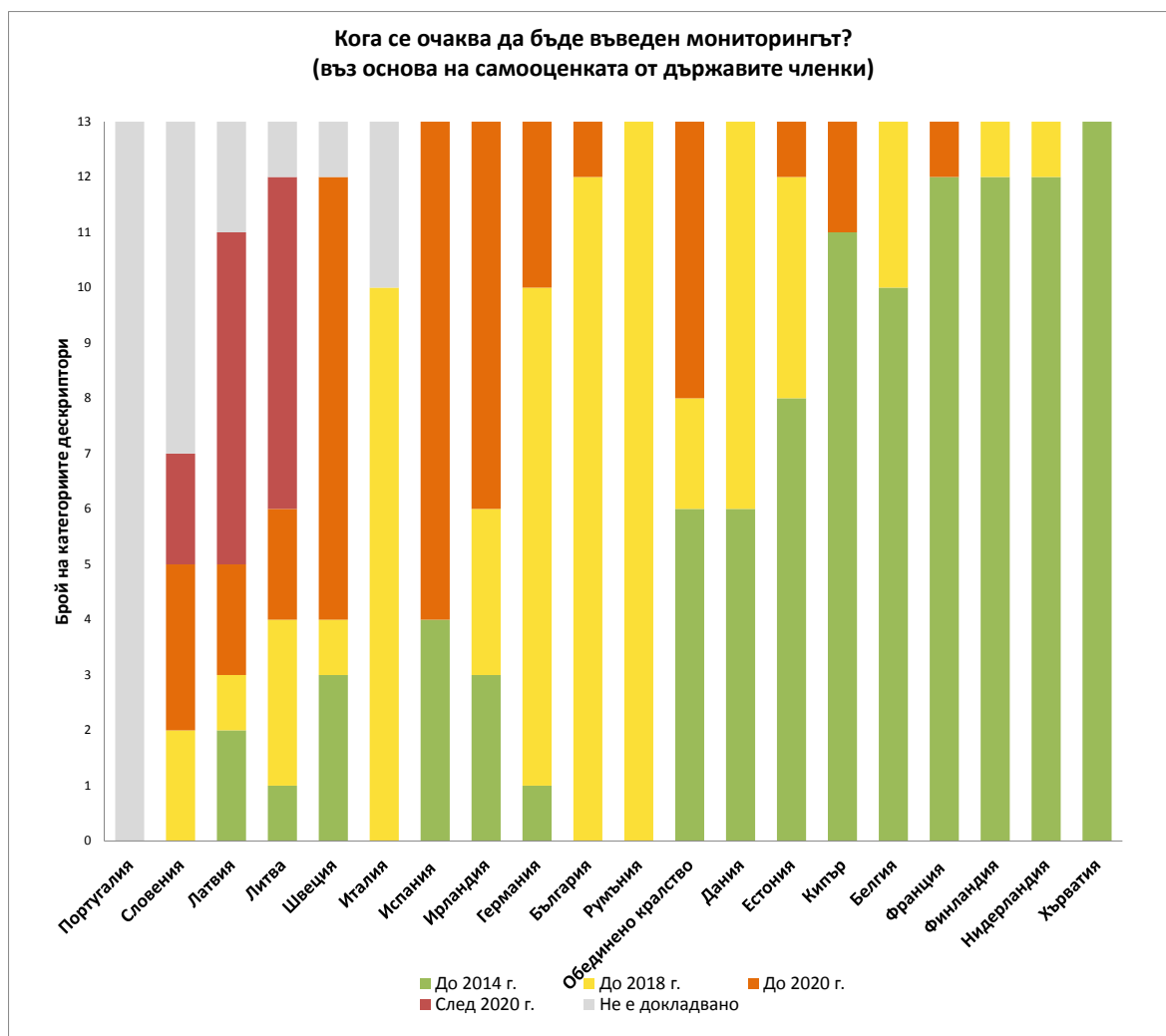


Фигура 3: Дата, на която държавите членки очакват да бъдат въведени програмите им за мониторинг — по категория дескриптор — за обхващане на нуждите им за добро екологично състояние²⁵²⁶

За програмите за мониторинг на чужди видове (дескриптор 2) и на подводен шум (дескриптор 11) ще бъде необходимо категорично ускоряване, за да се гарантира правилно обхващане, предвид сроковете от Рамковата директива за морска стратегия за актуализиране на морските стратегии до 2018 г. и за постигане на добро екологично състояние до 2020 г. Допълнително усилие е необходимо и за дескрипторите за биологично разнообразие (дескриптори 1, 4 и 6), и по-специално тези, които не са обхванати от действащото законодателство.

²⁵ „Не е докладвано“: графикът за обхващане на доброто екологично състояние не е докладван.

²⁶ Както е обяснено в бележка под линия 2 по-горе, определени са 13 категории дескриптори.



Фигура 4: Дата, на която държавите членки очакват да бъдат въведени програмите им за мониторинг за обхващане на нуждите им за добро екологично състояние

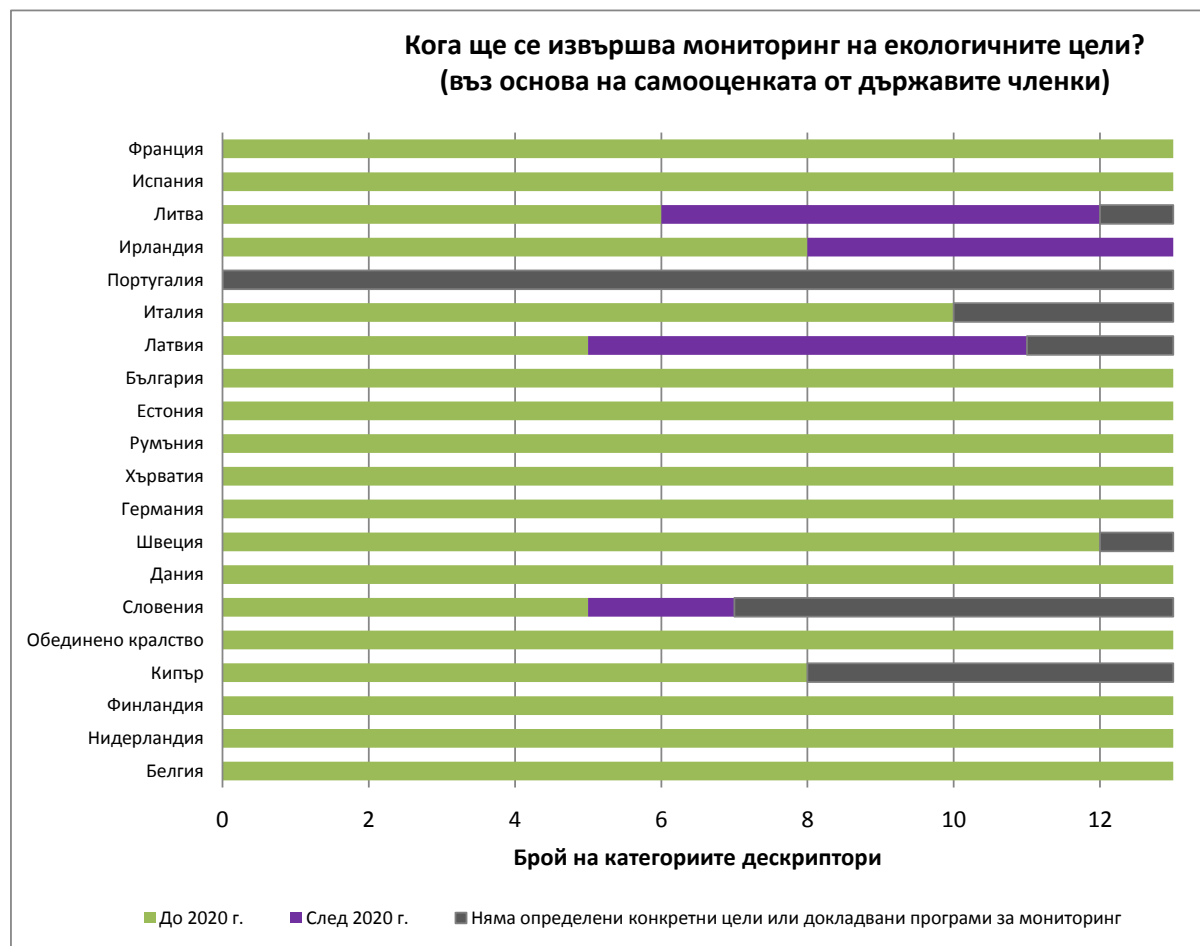
На фигура 4 е показан дялът за всяка държава членка на програмите за мониторинг, които се очаква да бъдат въведени за оценка на напредъка към добро екологично състояние до 2014 г., 2018 г., 2020 г. и след 2020 г.

Пет държави членки докладваха, че за повечето категории дескриптори програмите им за мониторинг са въведени още от 2014 г. Четири държави членки през 2014 г. нямаха въведени програми за мониторинг. Като цяло програмите за мониторинг бяха само отчасти подходящи към юли 2014 г. — датата, на която трябваше да са създадени и изпълнени съгласно член 5, параграф 2, буква а), подточка iv) от РДМС. В резултат на това ще има значителни пропуски в данните на държавите членки, необходими за предвиденото за 2018 г. оценяване на напредъка към добро екологично състояние и на екологичните цели.

Според докладите на държавите членки се очаква в течение на времето ситуацията постепенно да се подобрява: до 2018 г. девет държави членки очакват да имат пълно (или почти пълно) обхващане на категориите дескриптори, а до 2020 г. общо петнадесет държави членки ще са въвели програмите си. Като цяло по-голямата част от държавите членки са определили 2020 г. като времето, когато повечето им програми за мониторинг ще бъдат въведени изцяло. Това е успокоително само доколкото означава, че се очаква към тази дата мониторингът съгласно Рамковата директива за морска стратегия да е изцяло приведен в действие.

Въпреки това пет държави членки или не са докладвали за намеренията си, или са обявили, че програмите им за мониторинг няма да бъдат въведени изцяло дори и след 2020 г. — годината, в която от държавите членки се изисква да са постигнали добро екологично състояние.

Подобни констатации може да се направят и за обхващането на екологичните цели от програмите на държавите членки за мониторинг²⁷, въпреки че докладваните графици сочат, че по принцип държавите членки очакват нуждите от мониторинг да бъдат обхванати подходящо преди 2020 г. — вж. фигура 5.



Фигура 5: Дата, на която държавите членки очакват да бъдат въведени програмите им за мониторинг на екологичните цели

Очаква се дванадесет държави членки да имат въведени дейности за мониторинг за измерване на екологичните цели, които са определили. Ирландия планира да обхване всички цели, но ще го направи едва след 2020 г., когато доброто екологично състояние би трябвало вече да е постигнато. Останалите седем държави членки не планират да извършват мониторинг на част от целите, които са определили.

Както беше обяснено по-горе, за целите, свързани с риби и ракообразни, които са обект на промишлен риболов (дескриптор 3), еутрофикация (дескриптор 5) и замърсители в морски хранителни продукти (дескриптор 9), ще се използват и програми за

²⁷ Съгласно член 10 от РДМС държавите членки трябва да определят екологични цели, за да постигнат доброто екологично състояние на своите морски води.

мониторинг, създадени съгласно друго законодателство на ЕС. Повечето от тях или са вече обхванати, или вероятно ще бъдат обхванати до 2018 г.

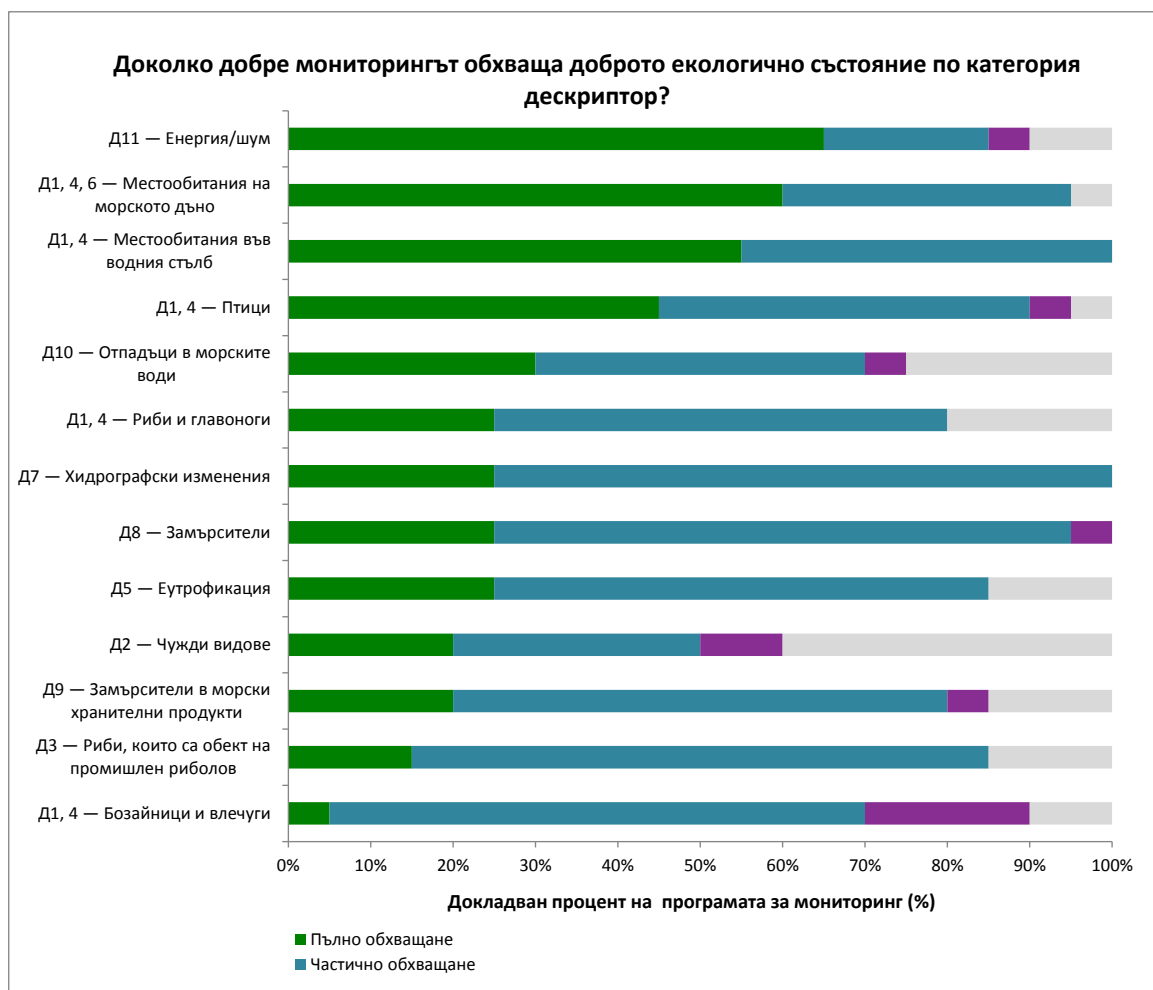
Необходима е допълнителна работа, за да се гарантира, че държавите членки събират нужните данни за оценка на напредъка към доброто екологично състояние и екологичните цели. От държавите членки се очаква да докладват за тях през 2018 г., по-специално за тези дескриптори, при които напредъкът не е бил достатъчен, като например чужди видове (дескриптор 2), отпадъци в морските води (дескриптор 10), подводен шум (дескриптор 11) и дескрипторите за биологично разнообразие (дескриптори 1, 4 и 6), които не са обхванати от действащото законодателство.

Обхващане и обща целесъобразност

Оценена беше адекватността на програмите на държавите членки за мониторинг по отношение на изискванията на Рамковата директива за морска стратегия. Подробни констатации за програмата за мониторинг на всяка държава членка са посочени в придружаващия работен документ на службите на Комисията. Тази техническа оценка е направена въз основа на основните компоненти на програмите на държавите членки за мониторинг, по-специално на подложените на мониторинг аспекти и параметри, честотата и пространствения обхват.

Резултатите показват, че програмите на държавите членки за мониторинг са или „подходящи“ или „в по-голямата си част подходящи“ или „отчасти подходящи“ за изпълнението на изискванията на Рамковата директива за морска стратегия по отношение на оценяването на екологичното състояние.

На фигура 6 е показан комбинираният принос на програмата за мониторинг на всяка държава членка за всяка категория дескриптор. Представената на тази фигура информация е използвана за оценка на броя на категориите дескриптори, за които се счита, че са (или не са) обхванати от всяка държава членка. На тази основа са направени заключения дали програмата на държавата членка за мониторинг се счита за „в по-голямата си част подходяща“, „отчасти подходяща“ или за неподходяща (фигура 7).

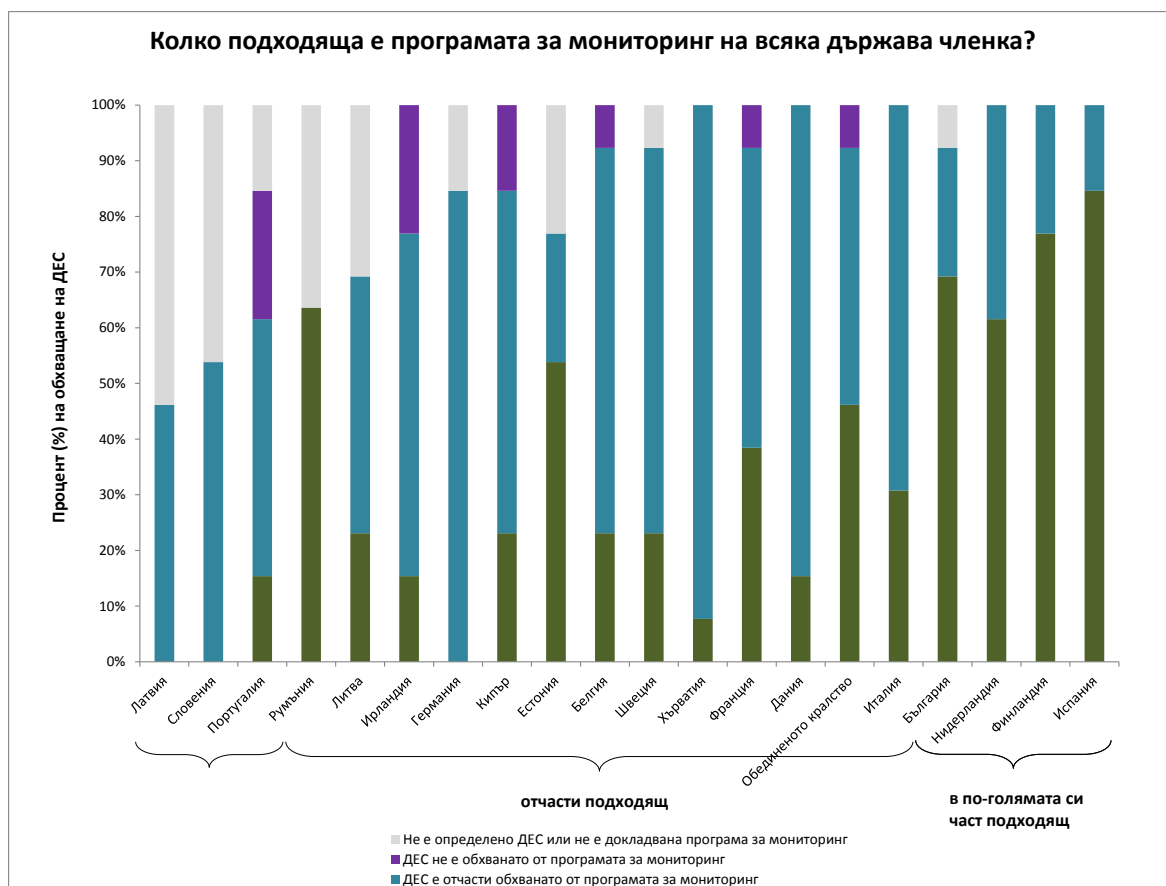


Фигура 6: Обхващане на доброто екологично състояние от програмите за мониторинг съгласно РДМС, въз основа на техническа оценка

В тази оценка се потвърждават недостатъците, установени в доклада на Комисията от 2014 г. по отношение на липсата на последователност и съпоставимост при прилагането на Решение 2010/477/ЕС от държавите членки. Поради това в контекста на настоящия доклад беше възможна само индикативна сравнителна оценка.

Повечето държави членки са установили пропуските в програмите си и са наясно с основните области, в които е необходима по-нататъшна работа. Пропуски са отбелязани като цяло в методологиите за мониторинг и в методологичните стандарти (напр. за местообитанията на морското дъно и във водния стълб и за замърсителите), както и по отношение на липса на данни и знания от мониторинга (напр. за чуждите видове (дескриптор 2), хидрографските изменения (дескриптор 7), отпадъците в морските води (дескриптор 10) и подводния шум (дескриптор 11).

Определени видове натиск и въздействия ще бъдат обект на ефективен мониторинг едва след като се въведе регионален подход, предвид трансграничния им характер (например свързаните с мобилни видове, чужди видове и подводен шум).



Фигура 7: Обхващане на доброто екологично състояние от програмите за мониторинг съгласно РДМС, въз основа на техническата оценка

Като цяло, въз основа на техническата оценка Комисията счита, че никоя от програмите на държавите членки за мониторинг не е напълно подходяща и не изпълнява изискванията на Рамковата директива за морска стратегия, по-специално относно мониторинга на напредъка към постигане на добро екологично състояние. Програмите за мониторинг на четири държави членки могат да се считат като „в по-голямата си част подходящи“, тринадесет други като „отчасти подходящи“ и три от програмите на държавите членки за мониторинг като неподходящи.

Съгласуваност с друго законодателство на ЕС

Повечето държави членки са изготвили програмите си за мониторинг въз основа на съществуващ мониторинг, осъществяван съгласно друго законодателство на ЕС, или в рамките на съответните им регионални морски конвенции. Рамковата директива за водите, Директивата за местообитанията и Регламентът за общата политика в областта на рибарството са елементите от законодателството на ЕС, които най-често се свързват с програмите за мониторинг съгласно Рамковата директива за морска стратегия. В този смисъл може да се счита, че програмите за мониторинг като цяло са съгласувани с другите съответни правни задължения.

Програмите за мониторинг на отпадъци в морските води (дескриптор 10) и на подводен шум (дескриптор 11) са единствените, които са въведени изключително само заради Рамковата директива за морска стратегия.

Акцент: Програми за мониторинг на отпадъци в морските води

Почти всички докладващи държави членки са разработили програми за мониторинг на отпадъци в морските води, което е окуражително.

Има подходящо пространствено обхващане и честота на мониторинга на отпадъците на брега. В Североизточния Атлантически океан се извършва систематичен мониторинг също и на погълнатите отпадъци в местата, където засядат морски птици. В повечето морски райони е констатирана задоволителна степен на съгласуваност на програмите за мониторинг, като връзките с международните и регионалните стандарти също са ясни. Повечето държави членки се позовават на насоките за мониторинг, изготвени от техническата група по РДМС относно отпадъците в морските води, които осигуряват необходимата хармонизация.

Независимо от това има няколко области²⁸, за които е необходимо спешно подобрение. Например мониторингът на отпадъци на морското дъно и по водната повърхност и мониторингът на микроотпадъци далеч не са подходящи. Не се прави систематичен и сравним мониторинг на въздействието на отпадъците върху морските животни и природата. Локализацията и степента на човешките дейности, които генерират отпадъци в морските води, често не са обхванати от въведените програми за мониторинг.

И накрая, но не на последно място, няма одобрени базови линии или прагове за отпадъци или микроотпадъци, което затруднява мониторинга на напредъка към добро екологично състояние. Това засяга също и способността на ЕС да изпълнява своите вътрешни (7^{-ма} програма за действие за околната среда до 2020 г., План за действие за кръгова икономика²⁹) и международни ангажименти³⁰.

Регионална съгласуваност и координиране

Програмите на държавите членки за мониторинг бяха оценени също и по отношение на тяхната регионална съгласуваност в рамките на определените в член 4 от директивата региони. Като цяло в програмите си за мониторинг държавите членки се позовават на регионалното координиране, по-специално като използват показатели и стандарти, договорени от регионалните морски конвенции за оценка на екологичното състояние съгласно Рамковата директива за морска стратегия.

При оценката се установи умерена до висока степен на съгласуваност при държавите членки съответно от регионите на Черно море, Североизточен Атлантически океан и Балтийско море и ниска до умерена степен в региона на Средиземно море.

При държавите членки от регионите на Черно море, Североизточен Атлантически океан и Балтийско море оценката показва високи нива на съгласуваност в някои конкретни случаи, като например по отношение на пространствения обхват и на подложените на мониторинг елементи. Такъв например е случаят при мониторинга на замърсители (дескриптори 8 и 9) и на отпадъци в морските води (дескриптор 10) в

²⁸ Някои от тези проблеми, като например отпадъците в морските води, вече се разглеждат в рамката на Общата стратегия за прилагане на Рамковата директива за морска стратегия.

²⁹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Затваряне на цикъла — план за действие на ЕС за кръговата икономика, COM(2015) 0614 final.

³⁰ Международните ангажименти включват процеса от „Рио+20“ (Конференцията на ООН по въпросите на устойчивото развитие) и 17-те цели за устойчиво развитие от Програмата за устойчиво развитие до 2030 г., приета през септември 2015 г.

регионите на Балтийско море и Черно море. Като цяло мониторингът на морските басейни изглежда по-хармонизиран в случая на Балтийско море и Североизточния Атлантически океан (включително в държави, които не са членки на ЕС).

Държавите членки, чиито води са част от региона на Североизточен Атлантически океан, са създали програми за мониторинг на регионално равнище за всички дескриптори; въпреки това е необходима допълнителна работа, за да станат те по-последователни, например по отношение на чуждите видове (дескриптор 2), където обхващането е ограничено, тъй като само пет държави членки са докладвали за програми за мониторинг за този дескриптор.

Държавите членки в региона на Средиземно море трябва да разработят по-последователен мониторинг чрез регионални усилия за няколко дескриптора — например в случая с чуждите видове (дескриптор 2) и с подводния шум (дескриптор 11).

Други констатации

Трансгранични въпроси, които будят безпокойство

В допълнение към трансграничните въпроси, обхванати от някои дескриптори от Рамковата директива за морска стратегия (като чужди видове, отпадъци в морските води и подводен шум), някои държави членки изтъкнаха натиска и въздействието в резултат от изменението на климата и повишаването на киселинното съдържание на океанските води, като основни проблеми от трансграничен характер, които пряко или непряко се вземат предвид в програмите за мониторинг по РДМС.

Подобрена база от знания

Програмите на държавите членки за мониторинг ще помогнат за създаване на подобрена база от знания, по-специално по отношение на дескрипторите за подводен шум и цялост на морското дъно (дескриптори 11 и 6). Това следва да подобри следващото оценяване от държавите членки на техните морски води, което трябва да се направи през 2018 г.

Адаптивни програми за мониторинг

Някои държави членки са въвели адаптивни програми за мониторинг, което следва да гарантира, че те ще останат подходящи, ако доброто екологично състояние или целевите показатели на съответната държава бъдат преработени с оглед на подобрените знания или на нови стандарти и практики на регионално равнище, или за да отговорят на променящия се натиск. Въпреки че гъвкавостта е положително качество, необходимо е внимание, за да се гарантира, че тези адаптивни програми за мониторинг няма да доведат в дългосрочен план до неблагоприятно отражение върху обхвата на мониторинга.

3. ОБЩО ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализът на програмите за мониторинг, стартирани през първия цикъл на прилагане на Рамковата директива за морска стратегия, показва, че дори и да са положени значителни усилия или такива да бъдат направени в непосредствено бъдеще, в повечето държави членки е необходимо допълнително действие, за да се гарантира подходящ и своевременен обхват на програмите за мониторинг. Необходимо е да се

направи по-голям напредък за гарантиране на сравними подходи в отделните държави членки и за осигуряване на подобряване на програмите, така че те да представляват подходяща рамка, която отговаря на изискванията на Рамковата директива за морска стратегия.

Следва да се гарантира по-добро обхващане на дескрипторите, които изобщо не са или са само отчасти обхванати от действащото законодателство. При осем държави членки следва да се обърне специално внимание, за да се гарантира пълен и своевременен обхват на мониторинга на целите, определени съгласно член 10 от РДМС. Държавите членки следва да обмислят използването на своите програми за мониторинг за измерване на ефективността на мерките, което ще им помогне да оценят колко остава до постигане на целите, които сами са си поставили, когато ги актуализират, както се изисква съгласно Рамковата директива за морска стратегия.

По отношение на пространственото обхващане анализът показва, че програмите за мониторинг изглежда са насочени към областите, където има вероятност натискът и въздействието да бъдат най-големи. Това следва все пак да се потвърди с подходящ анализ на рисковете, така че приоритетите във връзка с мониторинга да се определят на научно-техническа основа.

През 2014 г. само в няколко държави членки е имало действащи програми за мониторинг, докато много от тях се очаква да бъдат изцяло въведени едва до 2018 г. или дори до 2020 г. Поради това е необходим спешен напредък по мониторинга, за да се изпълнят изискванията на Рамковата директива за морска стратегия, включително актуализирането през 2018 г. на първоначалната оценка на морските води и доброто екологично състояние, и което също е важно — постигането на добро екологично състояние до 2020 г.

Програмите за мониторинг невинаги са подходящи за гарантиране на ефективен мониторинг на състоянието на морските води на ЕС с оглед на постигането на добро екологично състояние и свързаните с това цели, определени от държавите членки. Това важи особено за дескрипторите за чужди видове, за отпадъци в морските води, за подводен шум и за биологично разнообразие, които не са обхванати от действащото законодателство.

По-нататъшното координиране между държавите членки, по-специално чрез действие на регионално и подрегионално равнище, е от съществено значение за получаване на последователни и сравними данни и за подобряване на пространствения обхват на програмите за мониторинг. Така потенциално може да се намалят разходите, чрез по-ефективен мониторинг по различните дисциплини и транснационално между отделните държави членки.

4. ПРЕПОРЪЧВАНИ СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

Комисията счита, че държавите членки следва:

- да се справят възможно най-скоро с установените недостатъци на регионално и подрегионално равнище, за да се гарантира, че програмите за мониторинг са подходящи да се изпълнят изискванията на Рамковата директива за морска стратегия,

- да засилят усилията за пълно прилагане на програмите им за мониторинг, за да се избегнат всички пропуски при оценката на морските им води, която трябва да се направи през 2018 г., като същевременно вземат предвид извършвания в момента преглед на Решение 2010/447/ЕС и евентуалния резултат от него,,
- да гарантират, че програмите за мониторинг включват по подходящ начин пространствения обхват от РДМС, по-специално като вземат предвид местата на преобладаващ натиск и въздействие, съгласувано с основан на риска подход.
- да адаптират програмите за мониторинг, за да вземат предвид бъдещи задължения по РДМС, включително актуализираните спрямо определянето от държавите членки на доброто екологично състояние. Там, където доброто екологично състояние и екологичните цели все още не са били определени като част от първата фаза на изпълнение, държавите членки настоятелно се призовават да го направят незабавно,
- да потърсят допълнителна съгласуваност на регионално и подрегионално равнище чрез по-нататъшно координиране на програмите за мониторинг, по-специално чрез регионалните морски конвенции, включително и общи подходи към събирането на данни и методите за оценяване,
- да вземат предвид програмите си за мерки, когато актуализират програмите за мониторинг, както е предвидено в член 17 от РДМС, така че да могат да измерват тяхната ефективност при изпълнението на целите на директивата.

Комисията ще:

- се погрижи за повече съгласуваност при изпълнението на различните елементи на законодателството на ЕС, които засягат морската околна среда. Това ще бъде направено по-специално чрез преглед на решението, в което се определят критериите и методологичните стандарти относно доброто екологично състояние, и чрез инициативи на Комисията за оптимизиране на задълженията за мониторинг и докладване по политиката в областта на околната среда³¹,
- продължи съвместната работа с държавите членки като част от Общата стратегия за прилагане на Рамковата директива за морска стратегия³², за да се гарантира, че при втория цикъл на изпълнение на РДМС (2018 г. и след това) ще бъдат получени по-големи ползи и повече ефективност,
- разгледа необходимостта от по-нататъшно финансиране на стратегически проекти и действия за подкрепа, за да се улесни съгласуваността на регионално равнище и в целия ЕС при изпълнението от държавите членки на РДМС, по-специално когато работата в рамките на регионалните морски конвенции е по-слабо изразена,
- започне конкретен и целенасочен диалог — въз основа на индивидуалните оценки за всяка държава членка (съдържащи се в придружаващия работен

³¹ Roadmap on the Fitness Check of monitoring and reporting obligations in environment policy (*Пътна карта за проверката за пригодност на задълженията за мониторинг и докладване по политиката за околната среда*), http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_bg.htm.

³² В РДМС от държавите членки се изискват подробни и координирани входящи данни. За да се улесни тази дейност, държавите членки и Европейската комисия изготвиха неофициална програма за координация, наречена обща стратегия за прилагането (ОСП).

документ на службите на Комисията) — с тези от тях, за които има значителен риск да не изпълнят изискванията на РДМС, за да се гарантира спазването от тяхна страна на директивата.