



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 19. Januar 2017
(OR. en)

5444/17

ENV 36
MAR 14

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	16. Januar 2017
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2017) 3 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über die Bewertung der Überwachungsprogramme der Mitgliedstaaten gemäß der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2017) 3 final.

Anl.: COM(2017) 3 final



Brüssel, den 16.1.2017
COM(2017) 3 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die Bewertung der Überwachungsprogramme der Mitgliedstaaten gemäß der
Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie**

{SWD(2017) 1 final}

Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat
über die Bewertung der Überwachungsprogramme der Mitgliedstaaten gemäß der
Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (2008/56/EG)

1. EINLEITUNG

Die EU-Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie¹ (MSRR) gibt den Rahmen vor, in dem die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen ergreifen müssen, um bis 2020 in allen Meeresgewässern der EU einen „guten Umweltzustand“ zu erreichen oder zu erhalten. Das Erreichen dieses Ziels bedeutet, dass die Meere der EU sauber, gesund und produktiv sind und die Meeresumwelt nachhaltig genutzt wird. Die MSRR umfasst elf qualitative Deskriptoren², die beschreiben, wie die Meeresumwelt aussehen sollte, wenn ein guter Umweltzustand erreicht ist. Der Beschluss 2010/477/EU der Kommission über Kriterien und methodische Standards zur Feststellung des guten Umweltzustands von Meeresgewässern³ leitet die Mitgliedstaaten bei der Frage, wie dieses Ziel zu erreichen ist.

In der Praxis müssen die Mitgliedstaaten Meeresstrategien erstellen und umsetzen. Die Maßnahmen umfassen:

- eine Anfangsbewertung ihrer Meeresgewässer;
- die Beschreibung des guten Umweltzustands ihrer Meeresgewässer;
- die Festlegung von Umweltzielen;
- die Einrichtung und Umsetzung koordinierter Überwachungsprogramme und
- die Festlegung von Maßnahmen oder Aktionen, die erforderlich sind, um einen guten Umweltzustand zu erreichen oder zu erhalten.

Die Kommission muss bewerten, ob diese verschiedenen Elemente den Anforderungen der Richtlinie für jeden einzelnen Mitgliedstaat genügen. Sofern erforderlich, kann die Kommission auch zusätzliche Informationen anfordern und Leitlinien für etwa erforderliche Änderungen bereitstellen.

Die Mitgliedstaaten legten 2012, nach Abschluss der ersten Umsetzungsphase, Berichte über die Anfangsbewertung, die Beschreibung eines guten Umweltzustands und die Festlegung

¹ Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie) (ABl. L 164 vom 25.6.2008, S. 19).

² Die 11 qualitativen Deskriptoren sind in Anhang I der MSRR definiert und umfassen: D1 – Biologische Vielfalt, D2 – Nicht einheimische Arten, D3 – Kommerziell befischte Fisch- und Schalentierbestände, D4 – Nahrungsnetze, D5 – Eutrophierung, D6 – Integrität des Meeresgrundes, D7 – Hydrografische Veränderungen, D8 – Schadstoffe, D9 – Schadstoffe in Fisch und Meeresfrüchten, D10 – Abfälle, D11 – Energie, einschließlich Unterwasserlärm. Für die Zwecke des vorliegenden Berichts wurden die Deskriptoren, die mit der biologischen Vielfalt in Zusammenhang stehen (D1, 4 und 6), ausgehend von den wichtigsten Gruppen von Arten und Biotoptypen wie folgt zusammengefasst: Vögel, Säugetiere und Reptilien, Fische und Kopffüßer, Lebensräume am Meeresgrund und in der Wassersäule. Diese zusätzliche Gruppierung ergibt insgesamt 13 Deskriptor-Kategorien.

³ Beschluss 2010/477/EU der Kommission vom 1. September 2010 über Kriterien und methodische Standards zur Feststellung des guten Umweltzustands von Meeresgewässern (ABl. L 232, 2.9.2010, S. 14).

von Umweltzielen vor. Die Kommission veröffentlichte eine Bewertung⁴ dieser Elemente und gelangte zu der Schlussfolgerung, dass die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Definition der Umweltziele nur geringen Ehrgeiz erkennen ließen. Bei dieser Bewertung wurde auch ein Mangel an Kohärenz und Konsequenz bei der Umsetzung in den betreffenden Meeresregionen und -unterregionen festgestellt.

In der nächsten Phase waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, vor Juli 2014 Überwachungsprogramme einzurichten und umzusetzen⁵ und diese innerhalb von drei Monaten der Kommission mitzuteilen. Ziel der Überwachungsprogramme ist es, den Umweltzustand der Meeresgewässer und die Fortschritte beim Erreichen der Umweltziele zu bewerten.

20 Mitgliedstaaten⁶ legten ihre Überwachungsprogramme der Kommission rechtzeitig⁷ für diese Bewertung vor: Belgien, Bulgarien, Dänemark, Estland, Deutschland, Irland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Italien, Zypern, Lettland, Litauen, Niederlande, Portugal, Rumänien, Slowenien, Finnland, Schweden und das Vereinigte Königreich⁸ Drei Mitgliedstaaten (Malta, Griechenland und Polen) hatten ihre Berichte noch nicht eingereicht.⁹

Der vorliegende Bericht ergänzt den Bericht der Kommission von 2014 und zielt darauf ab, die Fortschritte der Mitgliedstaaten hin zu einer kohärenteren und konsequenteren Umsetzung der MSRR mit Blick auf einen guten Umweltzustand der EU-Meeresgewässern bis 2020 darzulegen.

Die Kommission legt hiermit ihre Bewertung der von den genannten Mitgliedstaaten vorgelegten Überwachungsprogramme vor. Analysiert werden Konsequenz und Angemessenheit des Überwachungsprogramms eines jeden Mitgliedstaates und die regionale Kohärenz. Der Bericht enthält ferner Leitlinien für etwaige Änderungen, die von der Kommission für erforderlich gehalten werden.

Im ersten Teil des Berichts werden die Überwachungsprogramme der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Beschreibung eines guten Umweltzustands und der damit verbundenen Umweltziele analysiert. Der zweite Teil betrifft die weiteren Überwachungsmaßnahmen, die auf nationaler und EU-Ebene zu ergreifen sind, um einen guten Umweltzustand der EU-Meeresgewässer bis 2020 zu gewährleisten.

Das Arbeitspapier zu diesem Bericht¹⁰ enthält eine detaillierte Analyse des Überwachungsprogramms eines jeden Mitgliedstaates unter Berücksichtigung der elf qualitativen Deskriptoren der MSRR sowie spezifische Leitlinien für jeden Mitgliedstaat.

Das Arbeitspapier enthält außerdem eine Bewertung bestimmter Elemente, die während der ersten Umsetzungsphase der MSRR für diejenigen Mitgliedstaaten gemeldet wurden, die ihren Bericht verspätet eingereicht hatten, namentlich Bulgarien, Kroatien, Malta, die zu

⁴ Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Erste Phase der Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (2008/56/EG) — Bewertung und Hinweise der Europäischen Kommission“ COM(2014) 97 final.

⁵ Diese Anforderung ist in Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer iv und Artikel 11 MSRR enthalten.

⁶ Diese Anforderung der Richtlinie findet nur auf die 23 Küstenmitgliedstaaten, nicht aber auf die fünf Binnenmitgliedstaaten Anwendung.

⁷ Für die Zwecke des vorliegenden Berichts galt September 2015 als Stichtag.

⁸ Im Bericht des Vereinigten Königreichs wurden die Gewässer um das britische Überseegebiet Gibraltar ausgeschlossen.

⁹ Malta und Polen haben ihre Berichte in der Zwischenzeit eingereicht, aber angesichts der verspäteten Vorlage konnte für die Zwecke des vorliegenden Berichts keine Bewertung vorgenommen werden. Der Bericht Griechenlands steht bis heute (Oktober 2016) aus. Die Kommission wird den im vorliegenden Bericht nicht berücksichtigten Mitgliedstaaten ihre Bewertung und einschließlich Leitlinien zu einem späteren Zeitpunkt mitteilen und diese veröffentlichen.

¹⁰ SWD(2017) 1 final.

Portugal zählende Unterregion Makaronesien (Azoren und Madeira) und die Unterregion westliches Mittelmeer für das Vereinigte Königreich (die Gewässer um Gibraltar).¹¹

2. WICHTIGSTE ERGEBNISSE

Um bewerten zu können, ob die Überwachungsprogramme der Mitgliedstaaten einen angemessenen Rahmen für die Erfüllung der Anforderungen der MSRR darstellen, wurden die Programme in Bezug auf ihren Zweck, ihren räumlichen Geltungsbereich, den Geltungsbereich der Deskriptor-Kategorien und der Umweltziele, den Zeitplan der Umsetzung, die Angemessenheit in Bezug auf die in der MSRR und anderen einschlägigen Rechtsvorschriften vorgesehenen Pflichten und die regionale Kohärenz bewertet.

Die 20 Mitgliedstaaten meldeten über 200 Überwachungsprogramme mit fast 1000 Teilprogrammen an.

Zweck

Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, sind die meisten der Überwachungstätigkeiten (73 %) auf die Bewertung des Umweltzustands der Meeresgewässer der Mitgliedstaaten und die Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten ausgerichtet. 41 % der Tätigkeiten stehen im Zusammenhang mit der Überwachung der durch Tätigkeiten des Menschen hervorgerufenen Belastungen (z. B. Präsenz von Schwebstoffen in der Wassersäule, welche die Sichttiefe beeinträchtigen, oder Nährstoffanreicherung, die zu Eutrophierung führt, oder Abfall im Meer, der sich auf Stränden ablagert), 19 % sind auf die Tätigkeiten des Menschen fokussiert, die zu den Belastungen führen (z. B. Baggerarbeiten in Häfen oder landwirtschaftliche Aktivitäten und Abwassereinleitung oder unangemessene Abfallbewirtschaftung), während nur 12 % auf die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Abschwächung der Belastung und der Folgen ausgerichtet sind (z. B. Folgen von Maßnahmen zur Reduzierung von Nährstoffverlusten oder zur Verbesserung der Abfallbewirtschaftung). Dieser mangelnde Priorisierung der Bewertung von Maßnahmen kann teilweise durch die Tatsache erklärt werden, dass die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet waren, ihre Maßnahmen vor Ende 2016 umzusetzen (Artikel 5 Absatz 2 der MSRR).

Da es zu Überschneidungen von Programmen und ihrer Funktion kommt, ist die Summe der verschiedenen Überwachungsaktivitäten größer als 100 %.

¹¹ Für Portugal und das Vereinigte Königreich wurden die anfänglichen Empfehlungen der Kommission, die im Bericht von 2014 enthalten waren, unter Berücksichtigung der Daten bezüglich Makaronesien für Portugal und bezüglich Gibraltar für das Vereinigte Königreich aktualisiert.

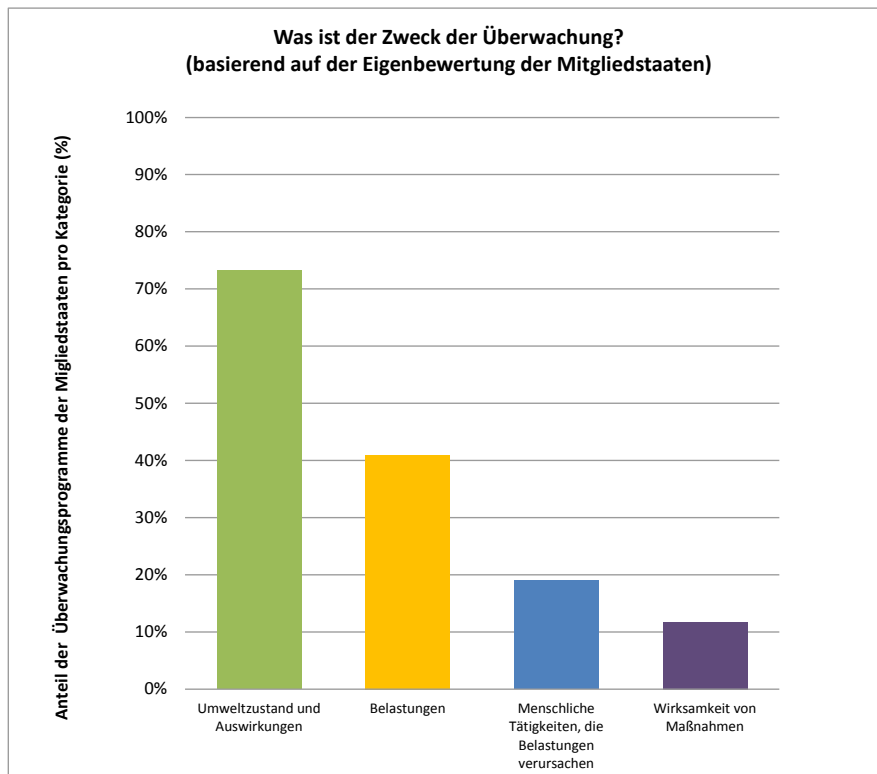


Abbildung 1: Zweck der Überwachung seitens der Mitgliedstaaten¹²

Die Überwachung der biologischen Vielfalt (Deskriptoren 1, 4 und 6) nimmt 41 % der Anstrengungen in Anspruch¹³. Der Grund für die Priorisierung der biologischen Vielfalt liegt möglicherweise in den Arbeiten, die bereits im Zusammenhang mit der Überwachung der Umsetzung anderer EU-Rechtsvorschriften, wie der Vogelschutzrichtlinie,¹⁴ der Habitatrichtlinie,¹⁵ der Wasserrahmenrichtlinie,¹⁶ der Badegewässerrichtlinie,¹⁷ der Nitrat-Richtlinie¹⁸ und der Verordnung zur Gemeinsamen Fischereipolitik unternommen werden.¹⁹ Diese sehen Überwachungsmaßnahmen vor, die unmittelbar mit den Deskriptoren der MSRR in Verbindung stehen. So müssen die Mitgliedstaaten beispielsweise gemäß der Vogelschutzrichtlinie die Tendenzen und Schwankungen bei Wildvogelpopulationen berücksichtigen, die von besonderen Erhaltungsmaßnahmen profitieren. Mit der Überwachung der Population, Größe und Abundanz von Seevögeln wird somit sowohl den Anforderungen der Vogelschutzrichtlinie als auch der MSRR nachgekommen.

¹² In dieser Grafik werden die Daten aus Lettland, Italien und Portugal nicht berücksichtigt, da deren Berichte nicht in einem standardisierten Format zur Verfügung gestellt wurden. Die Überwachungsprogramme decken mehrere räumliche Bereiche ab, weshalb sie sich auf Küsten- und Territorialgewässer beziehen könnten.

¹³ Die Prozentsätze werden ausgehend von der Gesamtzahl der gemeldeten Überwachungsunterprogramme berechnet.

¹⁴ Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. L 20 vom 26.1.2010, S. 7).

¹⁵ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7).

¹⁶ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1).

¹⁷ Richtlinie 2006/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Februar 2006 über die Qualität der Badegewässer und deren Bewirtschaftung und zur Aufhebung der Richtlinie 76/160/EWG (ABl. L 64 vom 4.3.2006, S. 37).

¹⁸ Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. L 375 vom 31.12.1991, S. 1).

¹⁹ Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1954/2003 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2371/2002 und (EG) Nr. 639/2004 des Rates und des Beschlusses 2004/585/EG des Rates (ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 22).

59 % der Überwachungstätigkeit stehen in Zusammenhang mit den verbleibenden acht Deskriptoren, wobei in den Bereichen Energie, einschließlich Unterwasserlärm²⁰, und Schadstoffe in Fischen und Meeresfrüchten (Deskriptoren 11 und 9) (je 4 %), nicht einheimische Arten (Deskriptor 2) (5 %) und Abfall im Meer und hydrografische Veränderungen (Deskriptoren 10 und 7) (je 6 %) relativ wenig überwacht wird. Besser bedient werden die Bereiche Schadstoffe (Deskriptor 8), Eutrophierung (Deskriptor 5) und kommerziell befischte Fischbestände (Deskriptor 3) (13 %, 11 % bzw. 9 % der Überwachungsmaßnahmen).

Räumlicher Anwendungsbereich

Die Mitgliedstaaten haben die räumliche Anwendung ihrer Überwachungsprogramme auf die folgenden geografischen Zonen mitgeteilt:

- Terrestrischer Teil (Landbereich)
- Übergangsgewässer²¹
- Küstengewässer
- Territorialgewässer
- Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ)²²
- Festlandsockel jenseits der AWZ²³ und

über die Meeresgewässer der Mitgliedstaaten hinausragende Gebiete.

Wie aus Abbildung 2 hervorgeht, findet der Großteil (68 %) der Überwachungstätigkeit der Mitgliedstaaten in Küstengewässern statt, gefolgt von den Territorialgewässern (57 %) und der AWZ (51 %). Am wenigsten (6 %) wird in Kontinentalgewässern außerhalb der AWZ überwacht.

Wie oben erläutert, haben die Mitgliedstaaten ihre Überwachungsprogramme grundsätzlich mit bestehenden Programmen verknüpft, die gemäß anderen EU-Rechtsakten vorgeschrieben sind, was erklären könnte, warum die Überwachung vorwiegend in Küstengewässern stattfindet. Überwachungsprogramme außerhalb der Territorialgewässer der Mitgliedstaaten sind beschränkt. Dies könnte mit einer Reihe von Faktoren erklärt werden, beispielsweise mit

²⁰ Dieser Deskriptor bezieht sich auf die Zuführung von Energie in die Meeresumwelt, einschließlich Unterwasserlärm. Angesichts der Tatsache, dass die wissenschaftliche und technische Entwicklung im Zusammenhang mit diesem Deskriptor noch nicht ausgereift ist, haben die Mitgliedstaaten ihre Maßnahmen ausschließlich auf den Unterwasserlärm konzentriert; folglich wird der Deskriptor für die Zwecke dieses Berichts ausschließlich auf diesen Bereich beschränkt.

²¹ Übergangsgewässer sind Oberflächenwasserkörper in der Nähe von Flussmündungen, die aufgrund ihrer Nähe zu den Küstengewässern einen gewissen Salzgehalt aufweisen, aber im Wesentlichen von Süßwasserströmungen beeinflusst werden, wie in der Richtlinie 2000/60/EG definiert. Küstengewässer befinden sich in einer Entfernung von einer Seemeile von der Basislinie, wie in der Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates definiert.

²² Territorialgewässer (bis 12 Seemeilen), Ausschließliche Wirtschaftszone (bis 200 Seemeilen), Festlandsockel jenseits der AWZ, wie im Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen definiert.

²³ Der Begriff „über die Meeresgewässer der Mitgliedstaaten hinausragende Bereiche“ bezieht sich auf Bereiche außerhalb der Gerichtsbarkeit des Mitgliedstaates (einschließlich Gewässer von angrenzenden Staaten).

den Kosten dieser Überwachungsprogramme und der Notwendigkeit, sich auf wesentliche Belastungen und Auswirkungen zu konzentrieren, zu denen es eher in Küstennähe kommt.

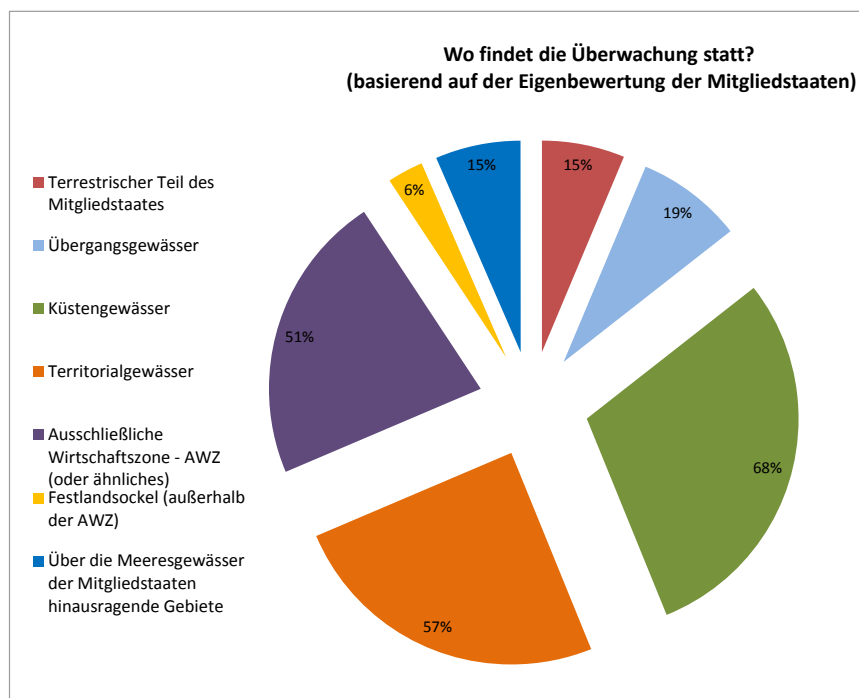


Abbildung 2: Räumlicher Anwendungsbereich der Überwachung der Mitgliedstaaten²⁴

Zeitplan der Umsetzung

Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet, ihre Überwachungsprogramme bis zum 15. Juli 2014 zu entwickeln und umzusetzen. Aus der Abbildung 3 geht der Anteil der Überwachungsprogramme nach Deskriptor-Kategorie hervor, von denen erwartet wird, dass sie bis 2014, 2018, 2020 und nach 2020 eingerichtet sind. 2014 waren die am häufigsten von den Mitgliedstaaten überwachten Deskriptoren die folgenden: Schadstoffe in Fisch und Meeresfrüchten (Deskriptor 9), Kommerziell befischte Fischbestände (Deskriptor 3) und Eutrophierung (Deskriptor 5). Bis 2020 werden ausgehend von der Eigenbewertung der Mitgliedstaaten Überwachungsprogramme für Eutrophierung (Deskriptor 5), Säugetiere, Reptilien, Fisch und Kopffüßer (Deskriptoren 1 und 4) und Schadstoffe (Deskriptor 8) in Kraft sein. Was Kommerziell befischte Fischbestände (Deskriptor 3), Hydrogeografische Veränderungen (Deskriptor 7), Abfall im Meer (Deskriptor 10) und Lebensräume am Meeresgrund und in der Wassersäule angeht (Deskriptoren 1, 4 und 6), wird davon ausgegangen, dass 90 % der Überwachungsprogramme bis 2020 eingerichtet sein werden.

²⁴ Die Summe der unterschiedlichen Überwachungsaktivitäten ist größer als 100 %, da die Programme und ihre Funktionen sich überschneiden. In dieser Grafik sind keine Daten aus Lettland, Italien oder Portugal enthalten, da deren Berichte in einem nicht standardisierten Format vorgelegt wurden.

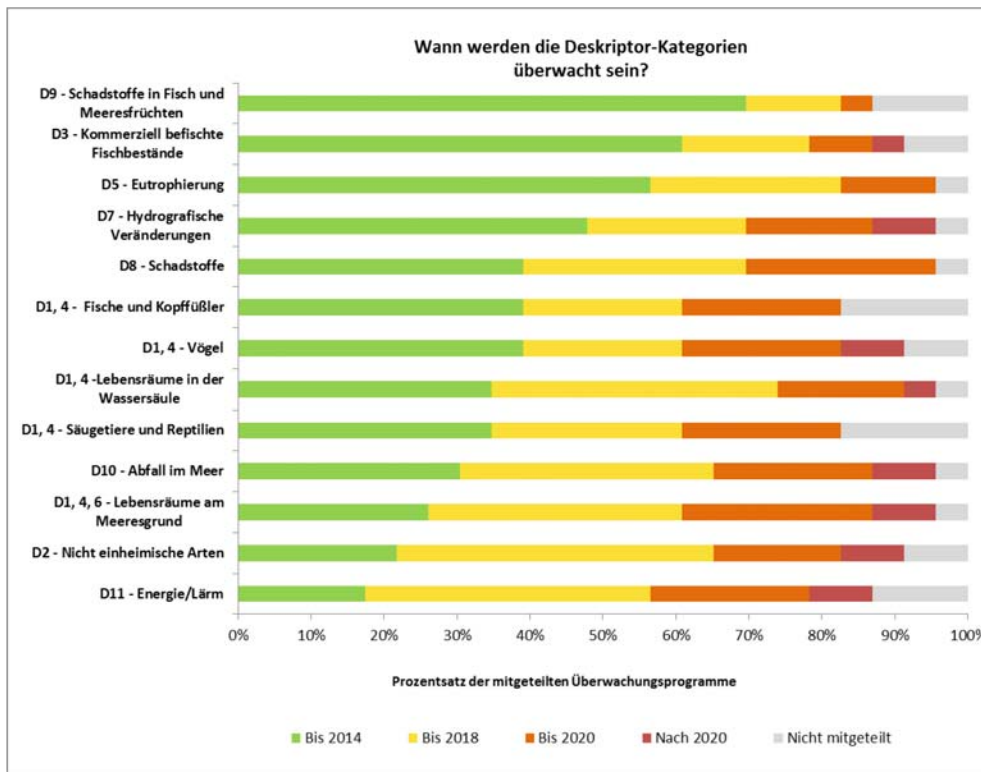


Abbildung 3: Zeitplan der Mitgliedstaaten für die Einrichtung ihrer Überwachungsprogramme zum Erreichen eines guten Umweltzustands, nach Deskriptor-Kategorien^{25,26}

Was die Überwachungsprogramme für nicht einheimische Arten (Deskriptor 2) und Unterwasserlärm (Deskriptor 11) angeht, ist - angesichts der in der MSRR vorgesehenen Fristen für die Aktualisierung der Meeresstrategien bis 2018 und des Erreichens eines guten Umweltzustands bis 2020 - eindeutig ein verschärftes Tempo erforderlich, um eine angemessene Abdeckung sicherzustellen. Ferner sind zusätzliche Maßnahmen erforderlich für die Biodiversitätsdeskriptoren (Deskriptoren 1, 4 und 6), insbesondere diejenigen, die nicht unter andere bestehende Rechtsvorschriften fallen.

²⁵ „Nicht mitgeteilt“: Es wurde kein Zeitplan für die Abdeckung des guten Umweltzustands mitgeteilt.

²⁶ Wie in Fußnote 2 erklärt, wurden 13 Deskriptor-Kategorien definiert.

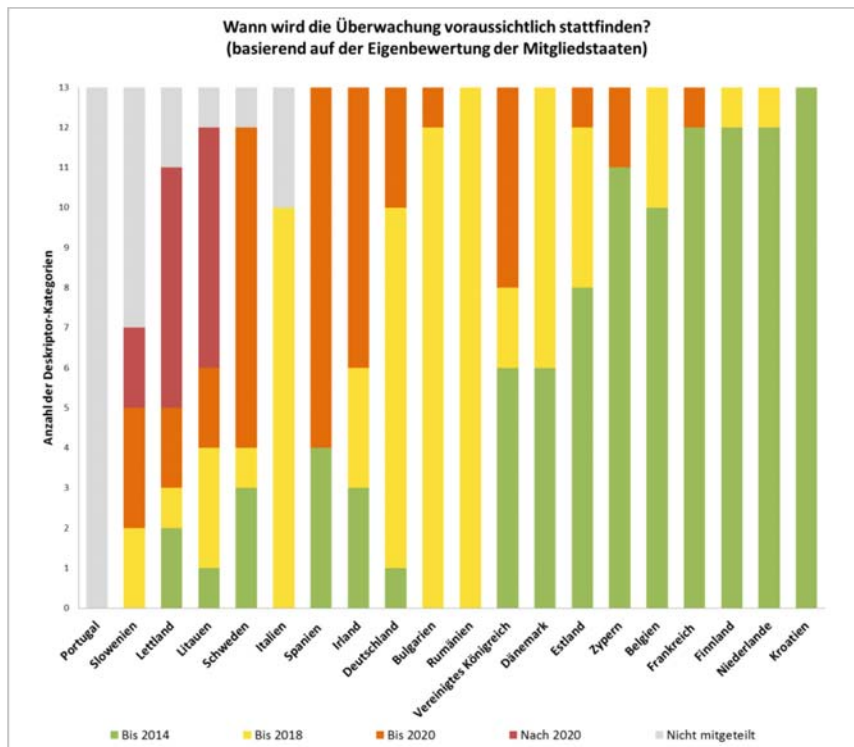


Abbildung 4: Zeitplan der Mitgliedstaaten für die Einrichtung von Überwachungsprogrammen zum Erreichen eines guten Umweltzustands

Abbildung 4 zeigt den Anteil, nach Mitgliedstaaten, der Überwachungsprogramme zur Bewertung hin zu einem guten Umweltzustand, bei denen davon ausgegangen wird, dass sie bis 2014, 2018, 2020 und nach 2020 eingeführt sein werden.

Fünf Mitgliedstaaten berichteten, dass für die meisten Deskriptor-Kategorien 2014 bereits Überwachungsprogramme bestanden. Vier Mitgliedstaaten hatten 2014 keine Überwachungsprogramme. Insgesamt waren die Überwachungsprogramme am Juli 2014, d. h. dem Zeitpunkt, zu dem sie gemäß Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer iv MSRR hätten eingerichtet und umgesetzt sein müssen, nur teilweise angemessen. Folglich gibt es in den Mitgliedstaaten wesentliche Lücken in Bezug auf die Daten, die für die für 2018 vorgesehenen Bewertung der Fortschritte beim Erreichen eines guten Umweltzustands und der Umweltziele erforderlich sind.

Ausgehend von den Berichten der Mitgliedstaaten wird erwartet, dass sich die Situation nach und nach verbessern wird: Bis 2018 dürften neun Mitgliedstaaten alle (oder fast alle) Deskriptor-Kategorien abdecken und bis 2020 werden insgesamt 15 Mitgliedstaaten ihre Programme eingeführt haben. Generell haben die Mitgliedstaaten mehrheitlich das Jahr 2020 als den Zeitpunkt angegeben, zu dem die meisten ihrer Überwachungsprogramme umfassend eingeführt sein werden. Dies ist nur insofern beruhigend, als es bedeutet, dass die MSRR-Überwachung bis zum genannten Zeitpunkt umfassend operativ sein wird.

Dennoch haben fünf Mitgliedstaaten entweder ihre Absichten nicht bekanntgegeben oder sie haben angekündigt, dass ihre Überwachungsprogramme selbst nach 2020 nicht voll eingeführt sein werden, obgleich die Mitgliedstaaten bis dahin einen guten Umweltzustand erreicht haben müssen.

Ähnliches kann für die Abdeckung der Umweltziele durch die Überwachungsprogramme der Mitgliedstaaten²⁷ angeführt werden, obgleich aus den vorgelegten Zeitplänen hervorgeht, dass die Überwachungsbedürfnisse vor 2020 grundsätzlich angemessen abgedeckt sein werden (siehe Abbildung 5).

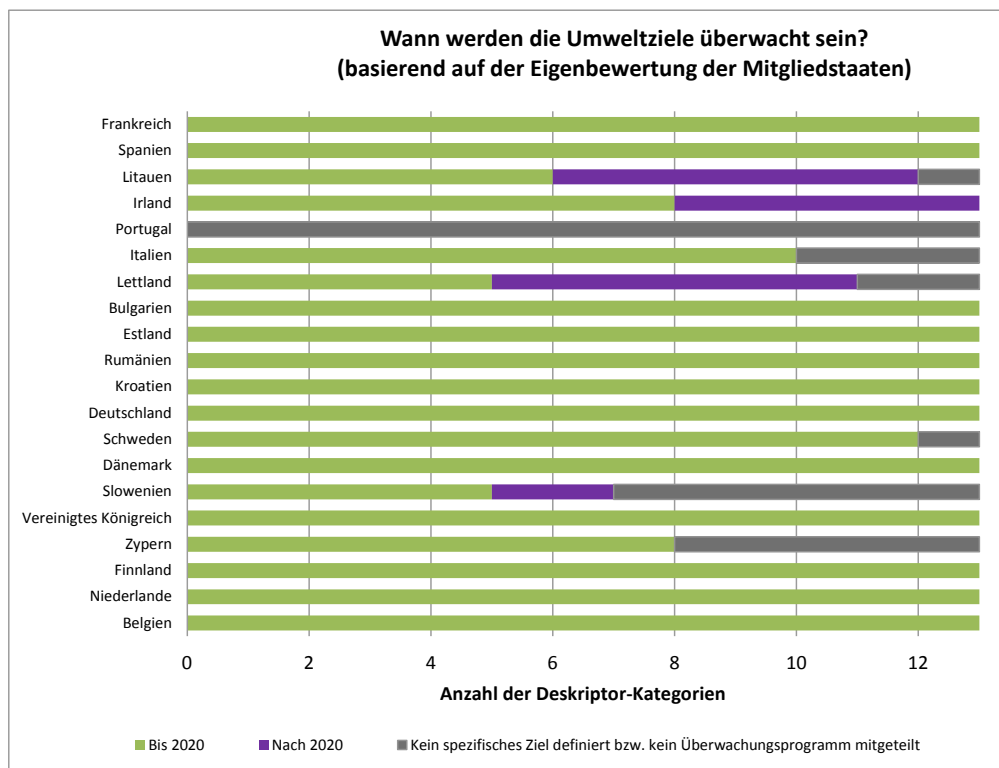


Abbildung 5: Datum, bis zu welchem die Mitgliedstaaten erwarten, dass ihre Überwachungsprogramme für Umweltziele eingeführt sein werden

Von zwölf Mitgliedstaaten wird erwartet, dass Überwachungsaktivitäten zur Messung der von ihnen definierten Umweltziele eingerichtet sein werden. Irland plant, alle Ziele abzudecken, aber erst nach 2020, d. h. nach dem Zeitpunkt, zu dem der gute Umweltzustand bereits hätte erreicht sein müssen. Die anderen sieben Mitgliedstaaten planen für einen Teil der von ihnen definierten Ziele keine Überwachung.

Wie oben bereits ausgeführt, sind die Ziele im Zusammenhang mit den kommerziell befischten Fisch- und Schalentierbeständen (Deskriptor 3), der Eutrophierung (Deskriptor 5) und den Schadstoffen in Fisch und Meeresfrüchten (Deskriptor 9) auch Gegenstand der Überwachungsprogramme, die im Rahmen anderer EU-Rechtsvorschriften vorgesehen sind. Die meisten davon sind bereits abgedeckt oder werden wahrscheinlich bis 2018 abgedeckt sein.

Zusätzliche Anstrengungen sind erforderlich, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Daten zur Beurteilung der Fortschritte hin zu einem guten Umweltzustand und den Umweltzielen erfassen. Die Mitgliedstaaten sollen 2018 darüber Bericht erstatten, insbesondere in Bezug auf diejenigen Deskriptoren, bei denen die Fortschritte nicht ausreichend waren, wie bei den nicht einheimischen Arten (Deskriptor 2), Abfall im Meer

²⁷ Gemäß Artikel 10 MSRR sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Umweltziele festzulegen, um einen guten Umweltzustand ihrer Meeresgewässer zu erreichen.

(Deskriptor 10), Unterwasserlärm (Deskriptor 11) und bei den Deskriptoren der biologischen Vielfalt (Deskriptoren 1, 4 und 6), die nicht unter die bestehenden Rechtsvorschriften fallen.

Abdeckung und grundsätzliche Angemessenheit

Es wurde eine Bewertung der Angemessenheit der Überwachungsprogramme der Mitgliedstaaten unter dem Gesichtspunkt der MSRR-Auflagen durchgeführt. Detaillierte Ergebnisse zum Überwachungsprogramm jedes Mitgliedstaates sind im Arbeitspapier zum vorliegenden Bericht enthalten. Diese technische Beurteilung wurde auf Basis der wichtigsten Bestandteile der Überwachungsprogramme der Mitgliedstaaten durchgeführt, insbesondere der überwachten Aspekte und Parameter, der Häufigkeit der Überwachung und des räumlichen Anwendungsbereichs.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Überwachungsprogramme der Mitgliedstaaten unter dem Gesichtspunkt der Anforderungen der MSRR für die Beurteilung des Umweltzustands entweder „angemessen“, „überwiegend angemessen“ oder „teilweise angemessen“ sind.

Der kombinierte Beitrag des Überwachungsprogramms eines jeden Mitgliedstaates zu jeder Deskriptor-Kategorie geht aus Abbildung 6 hervor. Die in dieser Abbildung enthaltenen Informationen wurden zur Beurteilung der Anzahl der Deskriptor-Kategorien verwendet, die von jedem Mitgliedstaat abgedeckt (oder nicht abgedeckt) werden. Ausgehend von dieser Grundlage werden Schlussfolgerungen dazu formuliert, ob das Überwachungsprogramm des Mitgliedstaates überwiegend angemessen, teilweise angemessen oder nicht angemessen ist (Abbildung 7).

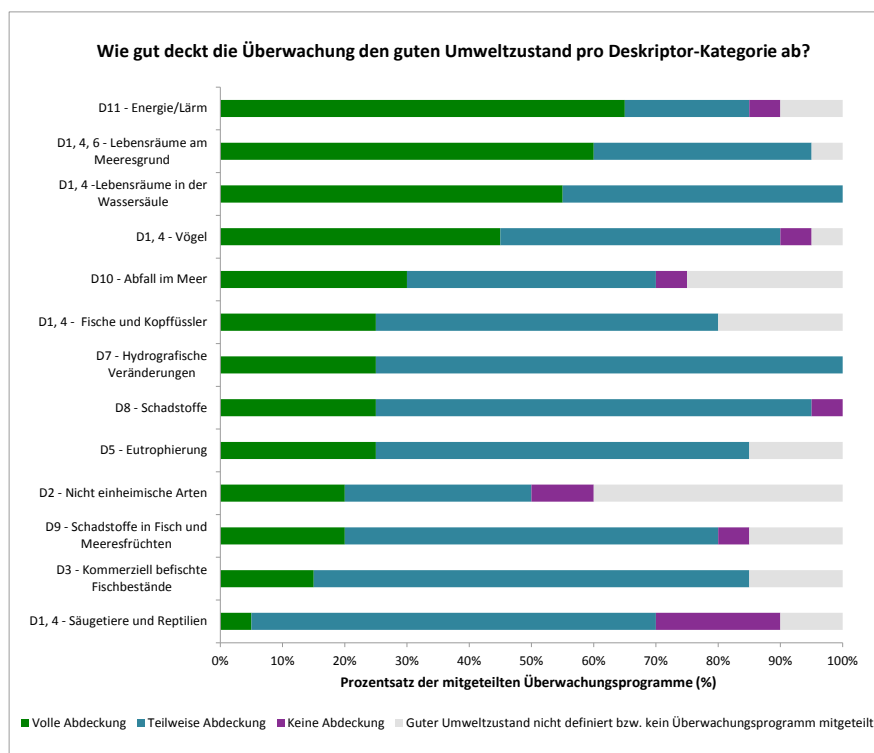


Abbildung 6: Abdeckung des guten Umweltstatus durch die MSRR-Überwachungsprogramme ausgehend von der technischen Bewertung

Die im Bericht der Kommission von 2014 identifizierten Unzulänglichkeiten in Bezug auf die Kohärenz und Vergleichbarkeit bei der Anwendung des Beschlusses 2010/477/EU werden in dieser Bewertung bestätigt. Folglich konnte im Kontext dieses Berichts nur eine indikative vergleichende Bewertung durchgeführt werden.

Die meisten der Mitgliedstaaten haben Lücken in ihren Programmen erkannt und sind sich der wichtigsten verbesserungsbedürftigen Bereiche bewusst. Lücken wurden generell in Bezug auf die Überwachungsmethoden und die methodologischen Standards (z. B. für Lebensräume am Meeresgrund und in der Wassersäule und für Schadstoffe) festgestellt sowie in Bezug auf einen Mangel an Überwachungsdaten und -kenntnissen (z. B. für nicht einheimische Arten (Deskriptor 2), hydrografische Änderungen (Deskriptor 7), Abfall im Meer (Deskriptor 10) und Unterwasserlärm (Deskriptor 11)).

Einige Belastungen und Auswirkungen werden aufgrund ihrer inhärenten grenzüberschreitenden Natur (beispielsweise die im Zusammenhang mit mobilen Arten, nicht einheimischen Arten und Unterwasserlärm) nur dann wirksam überwacht, wenn ein regionaler Ansatz besteht.

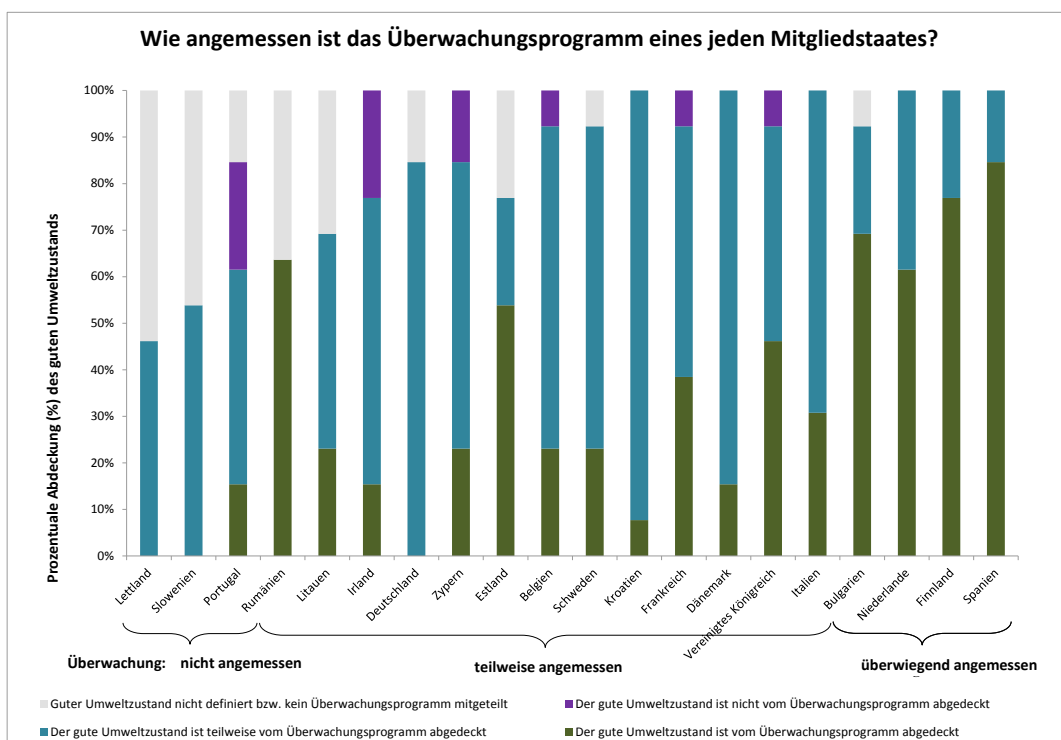


Abbildung 7: Reichweite des guten Umweltzustands durch die MSRR-Überwachungsprogramme ausgehend von der technischen Bewertung

Insgesamt geht die Kommission aufgrund der technischen Bewertung davon aus, dass keines der Überwachungsprogramme der Mitgliedstaaten den Anforderungen der MSRR vollumfassend Rechnung trägt, insbesondere nicht in Bezug auf die Überwachung der Fortschritte bei der Erreichung eines guten Umweltzustands. Die Überwachungsprogramme von vier Mitgliedstaaten können als überwiegend angemessen betrachtet werden, die von dreizehn weiteren Mitgliedstaaten als teilweise angemessen und die von drei Mitgliedstaaten als nicht angemessen.

Kohärenz mit anderen EU-Rechtsvorschriften

Die meisten der Mitgliedstaaten haben ihre Überwachungsprogramme auf der bestehenden Überwachung aufgebaut, die ausgehend von anderen EU-Rechtsvorschriften oder im Rahmen der jeweiligen regionalen Meeresübereinkommen betrieben wird. Die Wasser-Rahmenrichtlinie, die Habitatrichtlinie und die Verordnung zur gemeinsamen Fischereipolitik sind die EU-Rechtsakte, die am häufigsten mit den MSRR-Überwachungsprogrammen verknüpft sind. In diesem Sinne kann davon ausgegangen werden, dass die Überwachungsprogramme generell mit anderen einschlägigen rechtlichen Verpflichtungen übereinstimmen.

Die Überwachungsprogramme zum Abfall im Meer (Deskriptor 10) und zum Unterwasserlärm (Deskriptor 11) sind die einzigen Überwachungsprogramme, die ausschließlich aufgrund der MSRR eingerichtet werden.

Fokus: Überwachungsprogramm für Abfall im Meer

Fast alle berichtstattenden Mitgliedstaaten haben Programme zur Überwachung von Abfall im Meer entwickelt, was ermutigend ist.

Es besteht eine angemessene räumliche Reichweite und Frequenz bei der Überwachung von Abfall am Strand. Im Nordostatlantik wird ferner auch der von angespülten Seevögeln aufgenommene Abfall systematisch überwacht. Ein zufriedenstellender Grad der Kohärenz der Überwachungsprogramme wurde in den meisten Meeresregionen festgestellt und die Verbindungen zu internationalen und regionalen Normen sind klar. Die meisten Mitgliedstaaten nehmen Bezug auf die von der MSRR-Facharbeitsgruppe zu Abfall im Meer herausgegebenen Überwachungsleitlinien, welche die erforderliche Harmonisierung vorsehen.

Dennoch gibt es verschiedene Bereiche²⁸, die dringend verbessert werden müssen. So ist beispielsweise die Überwachung von Abfall auf dem Meeresgrund und der Wasseroberfläche und die Überwachung von Mikroabfall alles andere als angemessen. Es findet keine systematische und vergleichbare Überwachung der Auswirkungen von Abfall auf Meerestiere und die Natur statt. Die Lokalisierung und das Ausmaß menschlicher Tätigkeit, bei der Abfall im Meer entsteht, sind häufig nicht Gegenstand der bestehenden Überwachungsprogramme.

Zu guter Letzt gibt es keine vereinbarten Basislinien oder Schwellenwerte für Abfall und Mikroabfall, weshalb die Überwachung der in Richtung eines guten Umweltzustands erzielten Fortschritte schwierig ist. Dies wird auch die Fähigkeit der EU zur Einhaltung der internen (7. Umweltaktionsprogramm bis 2020, Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft²⁹) und internationalen Verpflichtungen³⁰ beeinflussen.

²⁸ Einige dieser Fragen, wie beispielsweise Abfall im Meer werden bereits im Rahmen der gemeinsamen Umsetzungsstrategie der MSRR berücksichtigt.

²⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - „Den Kreislauf schließen – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft“ COM/2015/0614 final.

³⁰ Die internationalen Verpflichtungen umfassen den Rio+20-Prozess (Konferenz der Vereinten Nationen über nachhaltige Entwicklung) und die 17 nachhaltigen Entwicklungsziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, die im September 2015 angenommen wurde.

Regionale Kohärenz und Koordinierung

Die Überwachungsprogramme der Mitgliedstaaten wurden auch in Bezug auf ihre regionale Kohärenz in den gemäß Artikel 4 der Richtlinie definierten Regionen bewertet. Die Mitgliedstaaten verweisen in ihren Überwachungsprogrammen generell auf die regionale Koordinierung, insbesondere durch die Verwendung von Indikatoren und Normen, die von den regionalen Meeresübereinkommen zur Bewertung des Umweltzustands gemäß MSRR vereinbart wurden.

Bei der Bewertung wurden ein hohes Maß der Kohärenz zwischen den Mitgliedstaaten der Regionen des Schwarzen Meers, des Nordostatlantiks und der Ostsee und ein geringes Maß der Kohärenz in der mediterranen Region festgestellt.

Was die Mitgliedstaaten der Regionen Schwarzes Meer, Nordostatlantik und Ostsee angeht, ergab die Bewertung ein hohes Maß der Kohärenz in einigen spezifischen Fällen, beispielsweise in Bezug auf den räumlichen Anwendungsbereich oder die überwachten Elemente. Dies ist beispielsweise der Fall bei der Überwachung von Schadstoffen (Deskriptoren 8 und 9) und Abfall im Meer (Deskriptor 10) in den Regionen Ostsee und Schwarzes Meer. Insgesamt ist die Überwachung des gesamten Meeresbeckens in der Ostsee und im Nordostatlantik (einschließlich Nicht-EU-Mitgliedstaaten) stärker harmonisiert.

Die Mitgliedstaaten, deren Gewässer Teil der Nordostatlantikregion sind, haben Überwachungsprogramme auf regionaler Ebene für alle Deskriptoren eingerichtet; weitere Arbeiten sind jedoch erforderlich, damit diese kohärenter werden, beispielsweise in Bezug auf nicht einheimische Arten (Deskriptor 2), wobei die räumliche Reichweite beschränkt ist, da nur fünf Mitgliedstaaten Überwachungsprogramme für diesen Deskriptor gemeldet haben.

Die Mitgliedstaaten der mediterranen Regionen müssen eine kohärentere Überwachung sicherstellen durch regionale Anstrengungen bei einer Reihe von Deskriptoren, beispielsweise bei nicht einheimischen Arten (Deskriptor 2) und Unterwasserlärm (Deskriptor 11).

Sonstige Ergebnisse

Grenzüberschreitende Probleme

Zusätzlich zu den grenzüberschreitenden Fragen, die von einigen Deskriptoren der MSRR behandelt werden (wie die nicht einheimischen Arten, Abfall im Meer und Unterwasserlärm) wiesen einige Mitgliedstaaten auf Belastungen und Auswirkungen hin, die vom Klimawandel und durch die Versauerung der Ozeane verursacht werden, welche Schlüsselfragen grenzüberschreitender Natur sind, die direkt oder indirekt durch die MSRR-Überwachungsprogramme angegangen werden.

Verbesserung der Wissensbasis

Die Überwachungsprogramme der Mitgliedstaaten werden zu einer Verbesserung der Wissensbasis beitragen, insbesondere in Bezug auf die Deskriptoren Unterwasserlärm und Integrität des Meeresgrundes (Deskriptoren 11 und 6). Dadurch sollte die nächste Bewertung der Meeresgewässer durch die Mitgliedstaaten verbessert werden, die für 2018 ansteht.

Anpassungsfähige Überwachungsprogramme

Einige Mitgliedstaaten haben anpassungsfähige Überwachungsprogramme eingerichtet, die sicherstellen sollen, dass sie auch dann angemessen bleiben, wenn ihr guter Umweltzustand oder die Zielindikatoren ausgehend von einer verbesserten Wissensbasis oder neuen Normen und Praktiken auf regionaler Ebene oder zur Berücksichtigung von sich ändernden Belastungen neu gestaltet werden. Obgleich die Flexibilität ein positives Merkmal ist, muss darauf geachtet werden, dass diese anpassungsfähigen Überwachungsprogramme nicht dazu führen, dass die Reichweite der Überwachung langfristig negativ beeinflusst wird.

3. ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNG

Die Analyse der im Rahmen des ersten Umsetzungszyklus der MSRR eingeleiteten Überwachungsprogramme zeigt, dass, obgleich beachtliche Anstrengungen unternommen wurden oder in der nahen Zukunft unternommen werden, in den meisten Mitgliedstaaten zusätzliche Maßnahmen erforderlich sind, um eine angemessene und zeitnahe Abdeckung der Überwachungsprogramme sicherzustellen. Es sind weitere Fortschritte erforderlich, um sicherzustellen, dass die Ansätze der Mitgliedstaaten vergleichbar und die Überwachungsprogramme verbessert werden, so dass sie einen angemessenen Rahmen bilden, der den MSRR-Anforderungen Rechnung trägt.

Eine bessere Abdeckung ist für diejenigen Deskriptoren sicherzustellen, die von den bestehenden Rechtsvorschriften nicht oder nur teilweise erfasst werden. In acht Mitgliedstaaten sollte ein besonderes Augenmerk der umfassenden und zeitnahen Überwachung der gemäß Artikel 10 MSRR gesetzten Ziele gelten. Die Mitgliedstaaten sollten prüfen, ob ihre Überwachungsprogramme zur Messung der Wirksamkeit ihrer Maßnahmen verwendet werden können, um zu bewerten, wie weit sie von den selbst definierten Zielen entfernt sind, wenn sie diese - wie in der MSRR gefordert - aktualisieren.

Was die räumliche Abdeckung angeht, zeigt die Analyse, dass die Überwachung dort stattzufinden scheint, wo der Druck und die Folgen wahrscheinlich am höchsten sind. Dies sollte jedoch im Rahmen einer angemessenen Risikoanalyse bestätigt werden, damit die Überwachungsprioritäten auf einer technisch-wissenschaftlichen Basis festgelegt werden.

2014 bestanden nur in einigen wenigen Mitgliedstaaten Überwachungsprogramme. Viele dieser Programme werden erst 2018 oder sogar erst 2020 umfassend eingeführt sein. Folglich sind dringend Fortschritte bei der Überwachung erforderlich, um die Anforderungen der MSRR zu erfüllen, zu denen auch die für 2018 vorgesehene Aktualisierung der Anfangsbewertung der Meeresgewässer und des guten Umweltzustands und insbesondere die Erreichung des guten Umweltzustands bis 2020 zählen.

Die Überwachungsprogramme sind nicht immer geeignet, die effektive Überwachung des Zustands der EU-Meeresgewässer und das Erreichen eines guten Umweltzustands und der von den Mitgliedstaaten festgelegten damit verbundenen Ziele zu gewährleisten. Dies gilt besonders für die Deskriptoren für nicht einheimische Arten, Abfall im Meer und Unterwasserlärm und die biologische Vielfalt, die nicht unter die bestehenden Rechtsvorschriften fallen.

Eine stärkere Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten, insbesondere durch Maßnahmen auf regionaler und subregionaler Ebene, ist von entscheidender Bedeutung, wenn konsistente und vergleichbare Daten vorgelegt und der räumliche Geltungsbereich der

Überwachungsprogramme verbessert werden sollen. Dies könnte dank einer wirksameren themen- und länderübergreifenden Überwachung potenziell die Kosten senken.

4. EMPFOHLENE NÄCHSTE SCHRITTE

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Mitgliedstaaten

- die identifizierten Unzulänglichkeiten so bald wie möglich auf regionaler oder subregionaler Ebene angehen sollten, um sicherzustellen, dass die Überwachungsprogramme die in der MSRR vorgesehenen Anforderungen erfüllen;
- die Anstrengungen zur umfassenden Umsetzung ihrer Überwachungsprogramme verstärken sollten, um Lücken bei der 2018 anstehenden Bewertung ihrer Meeresgewässer zu vermeiden, und gleichzeitig der laufenden Überarbeitung des Beschlusses 2010/447/EU und ihrem etwaigen Ergebnis Rechnung tragen sollten;
- sicherstellen sollten, dass die Überwachungsprogramme dem räumlichen Geltungsbereich der MSRR Rechnung tragen, insbesondere unter Berücksichtigung des Ortes der vorherrschenden Belastungen und Auswirkungen in Übereinstimmung mit einem risikobasierten Ansatz;
- die Überwachungsprogramme anpassen sollten, um zukünftigen MSRR-Verpflichtungen und insbesondere Aktualisierungen des guten Umweltzustands durch die Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen. Wurden in der ersten Umsetzungsphase noch kein guter Umweltzustand und keine Umweltziele ermittelt, müssen die Mitgliedstaaten dies unverzüglich nachholen;
- durch eine verstärkte Koordinierung der Überwachungsprogramme, insbesondere im Rahmen regionaler Meeresübereinkommen für mehr Kohärenz auf regionaler oder subregionaler Ebene sorgen sollten, wozu auch gemeinsame Ansätze für die Datenerfassung und die Bewertungsmethoden zählen;
- ihre Maßnahmenprogramme berücksichtigen sollten, wenn sie diese Überwachungsprogramme - wie in Artikel 17 MSRR vorgesehen - aktualisieren, damit sie ihre Wirksamkeit in Bezug auf das Erreichen der Ziele der Richtlinie abschätzen können.

Die Kommission wird

- für mehr Kohärenz bei der Umsetzung der verschiedenen EU-Rechtsakte sorgen, die Auswirkungen auf die Meeresumwelt haben. Dies wird insbesondere durch Überprüfung des Beschlusses geschehen, in dem die Kriterien und methodologischen Standards für guten Umweltzustand festgelegt sind, sowie durch Initiativen der Kommission zur Straffung der Überwachungs- und Berichterstattungspflichten im Bereich der Umweltpolitik,³¹
- ihre gemeinsame Arbeit mit den Mitgliedstaaten als Teil der gemeinsamen

³¹ Roadmap on the Fitness Check of monitoring and reporting obligations in environment policy, http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_de.htm.

Umsetzungsstrategie der MSRR³² fortführen, um sicherzustellen, dass der zweite MSRR-Umsetzungszyklus (ab 2018) mehr Vorteile bringt und wirksamer ist,

- die Notwendigkeit weiterer Finanzmittel für strategische Projekte und unterstützende Maßnahmen prüfen, um bei der Umsetzung der MSRR durch die Mitgliedstaaten regionale und EU-weite Kohärenz zu fördern, insbesondere dort, wo die Arbeit im Rahmen von regionalen Meeresübereinkommen weniger sichtbar ist,
- ausgehend von den (im Arbeitspapier zum vorliegenden Bericht enthaltenen) einzelnen Bewertungen der Mitgliedstaaten einen spezifischen und konkreten Dialog mit den Mitgliedstaaten einleiten, bei denen ein signifikantes Risiko der Verletzung der MSRR besteht, um die Einhaltung der Richtlinie sicherzustellen.

³² Nach Maßgabe der MSRR müssen die Mitgliedstaaten detaillierte und koordinierte Beiträge leisten. Zur Erleichterung der Arbeit haben die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission ein informelles Koordinierungsprogramm (die gemeinsame Umsetzungsstrategie (Common Implementation Strategy, CIS) eingerichtet.