EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 16.11.2012
COM(2012) 662 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

Beitrag der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (2008/56/EG) zur Erfüllung der bestehenden Pflichten und Verpflichtungen und zur Umsetzung der Initiativen der Mitgliedstaaten oder der EU auf EU- oder internationaler Ebene in Sachen Umweltschutz in den Meeresgewässern

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

Beitrag der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (2008/56/EG) zur Erfüllung der bestehenden Pflichten und Verpflichtungen und zur Umsetzung der Initiativen der Mitgliedstaaten oder der EU auf EU- oder internationaler Ebene in Sachen Umweltschutz in den Meeresgewässern

1. EINLEITUNG

Die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (im Folgenden als Meeresrichtlinie oder MSRR bezeichnet)[1] zielt darauf ab, bis 2020 einen guten Umweltzustand der Meeresgewässer der EU zu erreichen und die Ressourcenbasis zu schützen, von der meeresbezogene wirtschaftliche und soziale Aktivitäten abhängen. Der Umweltzustand wird auf der Basis von 11 qualitativen Deskriptoren[2] unter Berücksichtigung des Umweltzustands, der Belastungen und der Auswirkungen auf die Meeresökosysteme bewertet. Zur Erreichung des guten Zustands soll jeder Mitgliedstaat für seine Meeresgewässer eine Strategie entwickeln und umsetzen, die alle die Meeresumwelt betreffenden Auswirkungen und Belastungen erfasst. Ein weiteres Anliegen der Meeresrichtlinie ist die Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit innerhalb der Meeresregionen und -unterregionen.

Mit dem vorliegenden Bericht soll den Anforderungen gemäß Artikel 20 Absatz 2 der MSRR entsprochen und der Beitrag der Richtlinie zur Erfüllung der bestehenden Pflichten und Verpflichtungen und zur Umsetzung der Initiativen der Mitgliedstaaten oder der EU in Sachen Umweltschutz in den Meeresgewässern bewertet werden. Während anerkannt wird, dass manche dieser Pflichten aus internationalen Übereinkommen resultieren, werden diese verschiedenen Kategorien für die Zwecke dieses Berichts unter dem Begriff „Verpflichtungen“ zusammengefasst.

Die Meeresrichtlinie setzt eine sehr große Zahl von auf den Schutz der Meeresumwelt bezogenen internationalen und EU-Verpflichtungen in die Rechtsordnung der Union um. Sie spielt des Weiteren eine wichtige Rolle dabei, das Handeln der EU und ihrer Mitgliedstaaten im Rahmen der internationalen Übereinkommen besser aufeinander abzustimmen.

---

[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.

[2] Die 11 Deskriptoren sind: 1) Die biologische Vielfalt wird erhalten. 2) Nicht einheimische Arten kommen nur in einem für die Ökosysteme nicht abträglichen Umfang vor. 3) Die Populationen kommerziell befischter Fischarten sind gesund. 4) Die Bestandteile der Nahrungsnetze befinden sich auf einem Niveau, das ihren langfristigen Bestand und ihre Reproduktion gewährleistet. 5) Die Eutrophierung ist auf ein Minimum reduziert. 6) Der Meeresgrund ist in einem Zustand, der die Funktionen der Ökosysteme gewährleistet. 7) Dauerhafte Veränderungen der hydrografischen Bedingungen haben keine nachteiligen Auswirkungen auf das Ökosystem. 8) Die Konzentrationen an Schadstoffen haben keine Auswirkungen. 9) Schadstoffe in für den Verzehr bestimmtem Fisch und anderen Meeresfrüchten überschreiten nicht die einschlägigen Grenzwerte. 10) Die Abfälle im Meer haben keine schädlichen Auswirkungen. 11) Die Einleitung von Energie (einschließlich Unterwasserlärm) wirkt sich nicht nachteilig auf das Ökosystem aus.

Diese Verpflichtungen wurden im Rahmen der „Studie über den Beitrag der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie zu den bestehenden internationalen Verpflichtungen“ umfassend und detailliert untersucht.[3] Der vorliegende Bericht konzentriert sich vor allem auf den Beitrag der MSRR zu den auf internationaler Ebene vereinbarten wesentlichen Grundsätzen, den wichtigsten internationalen Verpflichtungen, einschließlich der regionalen Meeresübereinkommen, sowie den wichtigsten Bereichen der EU-Politik.

2. ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE DER UMWELT- UND MEERESPOLITIK

Einige allgemeine Umweltgrundsätze, die auf internationaler Ebene vereinbart wurden, wie zum Beispiel jene der Erklärung von Rio[4], werden in der MSRR berücksichtigt, wann immer dies erforderlich ist. Diese Grundsätze wurden im Schlussdokument der Rio+20-Konferenz „Die Zukunft, die wir wollen“ noch einmal bekräftigt[5].

2.1. Der Ökosystemansatz als zentrales Element der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie

Der Ökosystemansatz zur Bewirtschaftung der Meeresumwelt ist ein wesentlicher Bestandteil der MSRR. Zwar gibt es keine auf internationaler Ebene vereinbarte einheitliche Definition des Konzepts, doch besteht sein übergeordnetes Ziel darin, sicherzustellen, dass die durch menschliche Aktivitäten verursachte Gesamtbelastung der Meeresumwelt auf ein Maß beschränkt bleibt, das die Fähigkeit der Ökosysteme, auf die Veränderungen zu reagieren, nicht beeinträchtigt.

So enthalten zum Beispiel verschiedene Beschlüsse der Konferenz der Vertragsparteien des UN-Übereinkommens über die biologische Vielfalt (CBD) (COP-Beschlüsse V/6 und VII/5) wie auch der Umsetzungsplan von Johannesburg (JPoI) die ausdrückliche und anlässlich der Rio+20-Konferenz noch einmal bekräftigte Forderung, zur Steuerung menschlichen Handelns, das sich auf die Meeresumwelt auswirkt, einen Ökosystemansatz anzunehmen oder zu befolgen.

Die Meeresrichtlinie verweist nicht nur ausdrücklich auf den Ökosystemansatz zur Bewirtschaftung der Meeresumwelt als Leitprinzip (Erwägungsgründe 8 und 44), sondern sie verlangt auch, dass er im Rahmen der Meeresstrategien angewandt wird (Artikel 1 und 3). Kraft der MSRR wird der ökosystemorientierte Ansatz somit zu einem rechtlich bindenden Prinzip für die Bewirtschaftung der Meeresumwelt.

2.2. Einbeziehung von Umweltbelangen in andere Politikbereiche und integrierte sektorübergreifende Bewirtschaftung der Meeresgewässer

In internationalen Vertragswerken wird oftmals die Notwendigkeit betont, im Rahmen der sozioökonomischen Tätigkeiten und der anderen Politikbereiche den Zielen des Umweltschutzes Rechnung zu tragen, ebenso wie auch die Notwendigkeit hervorgehoben wird, die Meeresumwelt und die Küstengebiete auf integrierte Weise zu bewirtschaften. Diese

[3] http://ec.europa.eu/environment/marine/

[4] Die 1992 auf der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) angenommene Erklärung von Rio über Umwelt und Entwicklung enthielt 27 Grundsätze, die künftige politische Entscheidungen leiten und dafür sorgen sollten, dass den Umweltauswirkungen der sozioökonomischen Entwicklung in der Entscheidungsfindung Rechnung getragen wird.

[5] A/CONF.216/L.1.

Anforderungen, die insbesondere Teil der Agenda 21-Verpflichtungen[6] sowie einiger CBD-Beschlüsse sind, wurden im Abschlussdokument der Rio+20-Konferenz noch einmal bekräftigt. Es handelt sich hierbei um einen wesentlichen Grundsatz der EU-Umweltpolitik, der im AEUV[7] hervorgehoben wird. Die MSRR erklärt diesen Ansatz ausdrücklich zu einem ihrer Ziele (Artikel 1 Absatz 4).

Auf internationaler Ebene wurden spezielle Instrumente für die integrierte sektorübergreifende Bewirtschaftung der Meeresgewässer entwickelt. Als Instrument für die Bewirtschaftung von Küstenzonen wurde das Konzept des integrierten Küstenzonenmanagements (IKZM) entwickelt. Die Forderung, ein IKZM anzunehmen und durchzuführen, ist expliziter Bestandteil der Agenda 21 und des IKZM-Protokolls zum Übereinkommen von Barcelona. Ein weiteres ergänzendes Instrument zur Regelung miteinander konkurrierender Nutzungen des Meeres unter Berücksichtigung des Umweltschutzes ist die maritime Raumplanung (MRP), die erst seit einiger Zeit auf internationaler Ebene entwickelt und gefördert wird (Beschluss X/29 der CBD-Vertragsstaatenkonferenz) und die derzeit im Rahmen der integrierten Meerespolitik der EU (IMP) ausgearbeitet wird.

Indem sie die kumulativen Auswirkungen insgesamt betrachtet, anstatt die einzelnen Nutzungen getrennt zu regulieren, trägt die Meeresrichtlinie zur Umsetzung eines integrierten Managements der Meeresgewässer bei. So verpflichtet die Richtlinie die Mitgliedstaaten, in ihren Maßnahmenprogrammen Maßnahmen zur Steuerung der räumlichen und zeitlichen Verteilung, wie zum Beispiel IKZM und MRP, vorzusehen (Anhang VI).

2.3. Das Vorsorgeprinzip und das Verursacherprinzip in der Meeresumwelt

Beim Vorsorgeprinzip und beim Verursacherprinzip handelt es sich um zwei grundlegende Prinzipien der Umweltschutzpolitik, die beide auf dem AEUV[8] beruhen. Beide sind in einer Reihe internationaler Vertragswerke zu Umweltfragen enthalten und werden seit der Agenda 21 (Kapitel 17.22) und dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt (COP-Beschlüsse IV/5 und VIII/24) gezielt auch für den Schutz der Meeresumwelt herangezogen.

Im Einklang mit diesen Bestimmungen sind beide Grundsätze in der Meeresrichtlinie als Leitgrundsätze für ihre Umsetzung genannt (Erwägungsgründe 27 und 44). Sie dienen insbesondere als Grundlage für die Maßnahmenprogramme, die die Mitgliedstaaten entwickeln müssen, um sicherzustellen, dass ihre Meeresgewässer einen guten Umweltzustand erreichen.

2.4. Wissensbasiertes anpassungsfähiges Management und Information und Einbeziehung der Öffentlichkeit

Die Notwendigkeit eines wissensbasierten anpassungsfähigen Managements ist ein weiteres Schlüsselelement, das in vielen internationalen Verpflichtungen[9] behandelt wird. Das wissensbasierte anpassungsfähige Management ist besonders für den Schutz der

---

6 Die Agenda 21, die auf der UNCED 1992 vereinbart wurde, ist ein nicht bindender globaler Aktionsplan für die nachhaltige Entwicklung: http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/.

7 Artikel 11 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

8 Artikel 191 AEUV.

9 Das anpassungsfähige Management wird von der Agenda 21, dem CBD-Übereinkommen und dem Regelmäßigen Prozess der Vereinten Nationen (UN Regular Process) gefördert; auch die meisten regionalen Meeresübereinkommen tragen diesem Ansatz in ihren Instrumenten Rechnung.

Meeresumwelt von großer Bedeutung, da in diesem Bereich noch vielen Unsicherheiten bestehen.

Indem die MSRR die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine Anfangsbewertung vorzunehmen (Artikel 8) und Überwachungsprogramme durchzuführen (Artikel 11), trägt sie zur globalen Überprüfung des Zustands der Meeresumwelt bei. Sie stellt darüber hinaus sicher, dass die auf diese Weise erstellte Wissensbasis als Grundlage für spätere Managementmaßnahmen dient, indem sie verlangt, dass die Umweltziele (Artikel 10) und die Maßnahmenprogramme (Artikel 13) auf der Anfangsbewertung beruhen. Damit wird dem in der MSRR (Artikel 3 Absatz 5) ausdrücklich genannten Konzept des anpassungsfähigen Managements Rechnung getragen, welches vorsieht, dass die Meeresstrategien alle sechs Jahre zu überarbeiten sind.

Dieser Ansatz steht voll und ganz im Einklang mit der Verpflichtung, einen regelmäßigen globalen Berichterstattungs- und Bewertungsprozess zum Zustand der Meeresumwelt (UN Regular Process) einzurichten, der ein solches wissensbasiertes anpassungsfähiges Management unterstützt.

Der Zugang zu Informationen und die Anhörung und Aufklärung der Öffentlichkeit sind weitere allgemeine Grundsätze, die auf internationaler Ebene im Rahmen von Umweltverpflichtungen gefördert werden. Ein spezielles internationales Übereinkommen, das diesen Grundsatz von Rio verwirklicht, ist das Abkommen von Aarhus[10]. Die Meeresrichtlinie enthält spezifische und ausdrückliche Bestimmungen (Artikel 19 und Anhang VI Absatz 8), die zur Umsetzung dieser Verpflichtungen beitragen.

3. WICHTIGE INTERNATIONALE VERTRÄGE UND MULTILATERALE UMWELTÜBEREINKÜNFTE

Über diese allgemeinen Umweltgrundsätze hinaus hat die Meeresrichtlinie eine große Zahl von spezielleren Verpflichtungen aus multilateralen Umweltübereinkünften und anderen internationalen Vereinbarungen in die Rechtsordnung der EU für Meeresgewässer übernommen.

3.1. SRÜ und IMO

Das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ) legt die Rechte und Pflichten der Nationen im Hinblick auf die Meere und Ozeane fest und enthält eine Reihe von Verpflichtungen in Bezug auf den Schutz und den Erhalt der Meeresumwelt. Diese umfassen zum Beispiel Vorschriften für die Überwachung und Bewertung des Zustands der Meeresumwelt, die Verhütung von Meeresverschmutzung und die Anforderungen an die weltweite und regionale Zusammenarbeit. Die Meeresrichtlinie erkennt die Verpflichtungen aus dem Seerechtsübereinkommen[11] an und trägt ihnen in vollem Umfang Rechnung. Darüber hinaus sorgt die Richtlinie in ihrem geografischen Geltungsbereich dafür, dass die Staaten ihrer Verpflichtung aus dem SRÜ nachkommen und die Gefahren und Auswirkungen der Verschmutzung der Meeresumwelt beobachten und messen[12]. Sie setzt auch verschiedene weitere Bestimmungen um, die die Staaten verpflichten, Maßnahmen zur Verhütung,

[10] Übereinkommen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, angenommen 1998.

[11] Siehe MSRR Erwägungsgrund 17.

[12] Siehe MSRR Artikel 11 und Anhang V.

Verringerung und Überwachung der vom Land ausgehenden Verschmutzung der Meeresumwelt zu ergreifen, sowie Maßnahmen zu treffen, die die Verschmutzung des Meeresbodens und des Meeresuntergrunds wie auch die Ansiedelung nicht einheimischer Arten verhüten. Die MSRR setzt außerdem die Bestimmungen des SRÜ in Bezug auf nachhaltige Fischerei und Aquakultur, Innovation und Investitionen in die Forschung um. Nicht zuletzt ermöglicht es die Richtlinie den Staaten durch ihre Betonung der regionalen Zusammenarbeit[13], der Verpflichtung zur Kooperation zum Schutz der Meeresumwelt gemäß SRÜ nachzukommen.

Einige Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens, darunter insbesondere jene zur Begrenzung der Verschmutzung an der Quelle und zur Entwicklung von Umweltverträglichkeitsprüfungen, sind auch Gegenstand von Rechtsvorschriften außerhalb der MSRR, etwa der IPPC-Richtlinie[14] und der Richtlinien zur UVP und SUP[15].

Ähnliches gilt für die Bestimmungen der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation (IMO), wie zum Beispiel jene gemäß dem MARPOL-Übereinkommen[16] (in der durch das Protokoll von 1978 geänderten Fassung) oder dem OPRC-Übereinkommen sowie dem OPRC-HNS-Protokoll[17], aber auch für das Übereinkommen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Verschmutzung der Nordsee durch Öl und andere Schadstoffe (außerhalb der IMO)[18]. Hier werden durch verschiedene die Meeresrichtlinie ergänzende EU-Rechtsvorschriften praktische Lösungen und Mechanismen zur Verwirklichung der Ziele der MSRR bereitgestellt, zum Beispiel durch die Richtlinie über die Hafenstaatkontrolle[19], die Richtlinie über Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände in der EU[20] oder die Entscheidung des Rates über ein Gemeinschaftsverfahren für den Katastrophenschutz[21].

3.2. Die MSRR, ein wichtiger Beitrag zur Umsetzung internationaler Verpflichtungen zur Meeresbiodiversität

Die Meeresrichtlinie ist das erste Rechtsinstrument der EU, das sich ausdrücklich auf den Schutz der Meeresbiodiversität in ihrer Gesamtheit bezieht. Sie enthält als einen Eckpfeiler für die Erreichung des guten Umweltzustands der Ozeane und Meere das spezifische Regelungsziel, die biologische Vielfalt bis 2020 zu erhalten. Zusammen mit der Habitat- und der Vogelschutzrichtlinie[22] stellt sie somit einen leistungsfähigen Politik- und Rechtsrahmen für die Einhaltung der auf den Schutz der Meeresbiodiversität bezogenen internationalen Verpflichtungen bereit, etwa der Verpflichtungen gemäß CBD-Übereinkommen (erwähnt im

---

13 Siehe MSRR Artikel 6.

14 Richtlinie 2008/1/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung ABl. L 24 vom 29.1.2008, S. 8–29.

15 Richtlinien 2011/92/EU und 2001/42/EG.

16 Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe (MARPOL).

17 Internationales Übereinkommen über Vorsorge, Bekämpfung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Ölverschmutzung (OPRC) und Protokoll über Vorsorge, Bekämpfung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verschmutzung durch gefährliche und schädliche Stoffe (OPRC-HNS).

18 Übereinkommen zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Verschmutzung der Nordsee durch Öl und andere Schadstoffe.

19 Richtlinie 2009/16/EG, ABl. L 131 vom 28.5.2009, S. 57-100.

20 Richtlinie 2000/59/EG, ABl. L 332 vom 28.12.2000, S. 81–90, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1137/2008.

21 Entscheidung 2007/779/EG, Euratom des Rates (Neufassung).

22 Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen und die Vogelschutzrichtlinie in der durch die Richtlinie 2009/147/EG kodifizierten Fassung, ABl. L 20 vom 26.1.2010, S. 7–25.

Erwägungsgrund 18 der MSRR) oder gemäß dem Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen.

Über die Verwirklichung des Ökosystemansatzes und des Grundsatzes des anpassungsfähigen Managements gemäß CBD-Übereinkommen hinaus berücksichtigt die MSRR auch einige der spezielleren Anforderungen dieses Übereinkommens, wie zum Beispiel die Einrichtung von geschützten Meeresgebieten, die die Mitgliedstaaten im Rahmen eines umfassenden Konzepts zum Schutz der Meeresumwelt in ihre Meeresstrategien aufnehmen müssen. Die Meeresrichtlinie stellt außerdem sicher, dass die im Rahmen anderer EU- oder internationaler Verpflichtungen eingerichteten geschützten Meeresgebiete zu einem kohärenten und repräsentativen Netzwerk geschützter Meeresgebiete zusammengeführt werden (siehe Punkt 5 unten).

3.3. Die Verknüpfung mit internationalen Klimaschutzverpflichtungen

Die Meeresrichtlinie befasst sich mit den Auswirkungen des Klimawandels auf die Ozeane und trägt insofern indirekt zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCC) und zu anderen Vertragswerken zu diesem Thema bei.

Die MSRR verbessert das Wissen über die Auswirkungen des Klimawandels auf die Meeresumwelt. Sie verpflichtet die Mitgliedstaaten, verschiedene klimabezogene Faktoren wie zum Beispiel Änderungen der Meerestemperatur und der Eisbedeckung sowie die Versauerung des Meeres in ihre Anfangsbewertungen einzubeziehen.

Die im Rahmen der MSRR erstellten Meeresstrategien der Mitgliedstaaten können auch die Anpassung an den Klimawandel behandeln. Da sich die Belastungen und Auswirkungen in Abhängigkeit von den verschiedenen menschlichen Aktivitäten und Auswirkungen des Klimawandels ändern können, muss die Beschreibung des guten Umweltzustands möglicherweise im Laufe der Zeit angepasst werden.[23]

Schließlich spielen gesunde Meere als Kohlenstoffsenken eine wichtige Rolle beim Klimaschutz. Die Meeresumwelt kann für die Energiegewinnung aus erneuerbaren Quellen sowie für die Abscheidung und Speicherung von Kohlendioxid (CCS) genutzt werden. Dies sind menschliche Aktivitäten, deren Belastungen und Auswirkungen im Rahmen der Richtlinie geregelt werden müssen.

4. DIE WICHTIGE ROLLE REGIONALER MEERESÜBEREINKOMMEN

Die Meeresgewässer der MSRR unterliegen vier regionalen Meeresübereinkommen: dem Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks (OSPAR), dem Übereinkommen über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebiets (HELCOM), dem Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt und der Küstengebiete des Mittelmeers (Übereinkommen von Barcelona) und dem Übereinkommen zum Schutz des Schwarzen Meeres vor Verschmutzung (Übereinkommen von Bukarest).[24] Zwischen diesen Übereinkommen bestehen einige wichtige Unterschiede, insbesondere, was die Rolle der Nicht-EU-Länder betrifft (so sind 9 von 10 Vertragsparteien des Übereinkommens für die Ostsee EU-Mitglieder, während es beim Übereinkommen für den Mittelmeerraum nur 7 von 22 sind).

---

[23] Erwägungsgrund 34.

[24] Siehe MSRR Erwägungsgrund 19.

Die regionalen Meeresübereinkommen sollen die regionale Governance der Meeresregionen verbessern und den Schutz der Meeresumwelt stärken. Die Meeresrichtlinie enthält zahlreiche Bestimmungen, um sicherzustellen, dass ihre Umsetzung die Aktivitäten der für die EU-Meeresregionen und -unterregionen geltenden Übereinkommen nicht nur unterstützt, sondern auf diesen aufbaut.

In Artikel 6 Absatz 1 der MSRR werden die Mitgliedstaaten klar aufgefordert, vorhandene regionale institutionelle Kooperationsstrukturen, einschließlich derjenigen im Rahmen regionaler Meeresübereinkommen, zur Koordinierung zu nutzen. In mehreren dieser Übereinkommen wurde ausdrücklich vereinbart, dass ihnen die Aufgabe obliegt, die regionale Umsetzung der MSRR zu erleichtern. Nach Artikel 6 Absatz 2 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, unter Rückgriff auf einschlägige internationale Foren - unter anderem die Mechanismen regionaler Meeresübereinkommen - alle Anstrengungen zu unternehmen, um ihre Maßnahmen zur Aufstellung und Durchführung von Meeresstrategien mit Drittländern abzustimmen und gegebenenfalls alle Mitgliedstaaten, einschließlich Binnenländer, in die Koordinierung und Zusammenarbeit einzubeziehen.

Die MSRR stellt sicher, dass bei der Entwicklung der Meeresstrategien den regionalen Meeresübereinkommen und anderen internationalen Vereinbarungen zu allen Zeiten Rechnung getragen wird; dabei ist zu gewährleisten, dass die in den Meeresregionen bzw. -unterregionen angewandten Methoden kohärent sind und dass grenzüberschreitende Auswirkungen berücksichtigt werden.

Umgekehrt trägt die Meeresrichtlinie zur Erfüllung wichtiger Verpflichtungen bei, die die EU und die Mitgliedstaaten im Rahmen dieser regionalen Meeresübereinkommen eingegangen sind.

Dazu gehört zum Beispiel die Verpflichtung, alle nur möglichen Maßnahmen zu treffen, um die Verschmutzung der Meeresumwelt durch Quellen an Land und auf See zu verhüten und zu beseitigen, was auch die Auswirkungen von Einleitungen über Punktquellen einschließt. Die regionalen Meeresübereinkommen enthalten auch ausdrückliche Vorschriften zur Annahme oder Befolgung eines Ökosystemansatzes für die Bewirtschaftung von Meeresgewässern und zur Erhaltung der Meeresressourcen, einschließlich Verpflichtungen, Maßnahmen zum Schutz und zum Erhalt der Ökosysteme und der biologischen Vielfalt zu ergreifen, etwa durch Vorschriften zur Bekämpfung der Einschleppung invasiver Arten. Die Meeresrichtlinie greift alle diese Elemente als wesentliche Voraussetzungen für das Erreichen eines guten Umweltzustands auf.

Die regionalen Meeresübereinkommen enthalten auch Bestimmungen über den Zugang zu Informationen über den Zustand der Meeresumwelt, die Verpflichtung der Staaten, Überwachungs- und Forschungsprogramme durchzuführen, und die damit verbundenen Berichterstattungspflichten. Diese wurden in die Meeresrichtlinie integriert (siehe Punkt 2.4).

5. MSRR UND ANDERE EINSCHLÄGIGE POLITIKBEREICHE DER EU

Viele Bereiche der EU-Politik haben Einfluss auf die Meeresumwelt, insbesondere jene, die sich mit Fischerei, Verkehr, Industrie, Landwirtschaft, Regionalentwicklung, Forschung, Energie und Außenbeziehungen sowie mit wichtigen Aspekten der Umweltpolitik wie zum Beispiel Wasser beschäftigen. Diese Politikbereiche sind jedoch nicht speziell darauf ausgelegt, die Meeresumwelt auf koordinierte Weise zu schützen. Folglich werden die

menschlichen Tätigkeiten mit Auswirkungen auf die Meeresumwelt in den verschiedenen Sektoren getrennt behandelt.

Um ihr oberstes Ziel zu erreichen, ist die MSRR darauf ausgerichtet, die Kohärenz, Konsistenz und Integration der im Rahmen der verschiedenen anderen EU-Rechtsinstrumente ergriffenen Maßnahmen sicherzustellen. Bei der Bewertung des Beitrags, den die MSRR zu bestehenden internationalen Verpflichtungen leistet, müssen daher, wie in Artikel 20 erläutert, die im Rahmen anderer einschlägiger EU-Rechtsvorschriften auf Gemeinschaftsebene aufgestellten Verpflichtungen und getroffenen Maßnahmen berücksichtigt werden.

Mit der Meeresrichtlinie eng verknüpft ist die Wasserrahmenrichtlinie[25] (WRR). Sie soll sicherstellen, dass alle Grundwasser und Oberflächengewässer der EU, einschließlich der Küstengewässer, bis 2015 einen guten Zustand erreichen. Damit ergänzt sie die Meeresrichtlinie, die auf einen guten Umweltzustand der Meeresgewässer abzielt. Die im Rahmen der WRR getroffenen Maßnahmen werden dazu beitragen, die Meeresverschmutzung und den Nährstoffeintrag von Quellen an Land zu verringern und die Ökosysteme in Küsten- und Übergangsgewässern mit ihren wichtigen Laichgründen für viele Meeresfischarten zu schützen.

Die Vorschrift, bei bestimmten Projekten und Tätigkeiten in der EU, an Land wie auch auf See, eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchzuführen, ist in der Richtlinie 2011/92/EU niedergelegt; ähnliche Verpflichtungen bestehen für die Ausarbeitung von Plänen und Programmen im Rahmen der Richtlinie 2001/42/EG über die strategische Umweltprüfung (SUP). Die MSRR enthält keine ausdrückliche Vorschrift für die Durchführung einer SUP bei Plänen und Programmen, die die Meeresumwelt betreffen. Allerdings gilt die SUP aus eigener Kraft, wie vom Gerichtshof bestätigt wurde[26], sofern die für sie geltenden Bedingungen erfüllt sind und der betreffende Plan den Rahmen für die künftige Entwicklung von Projekten absteckt. In Abhängigkeit von ihrem Inhalt kann es somit erforderlich sein, die Meeresstrategien einer SUP zu unterziehen. Bei Maßnahmenprogrammen ist davon auszugehen, dass sie einer SUP unterzogen werden müssen, da sie gemäß Anhang VI der MSRR den Rahmen für künftige Projekte und Tätigkeiten vorgeben können.

Auch die Habitat-Richtlinie[27] (Artikel 6) schreibt vor, dass Pläne und Projekte, die die in ihrem Rahmen und im Rahmen der Vogelschutzrichtlinie eingerichteten besonderen Schutzgebiete beeinträchtigen könnten, einer geeigneten Prüfung zu unterziehen sind. Da diese besonderen Schutzgebiete zu den im Rahmen der MSRR eingerichteten geschützten Meeresgebieten beitragen, ist für die Meeresstrategien und die Maßnahmenprogramme in der Regel eine Prüfung gemäß Artikel 6 der Habitat-Richtlinie erforderlich. Diese Prüfungen können in die Verfahren der SUP integriert werden.

Die EU ist auf hoher politischer Ebene eine Reihe von Verpflichtungen zum Schutz der biologischen Vielfalt eingegangen. Das Kernziel besteht darin, den Verlust der biologischen Vielfalt und die Verschlechterung der Ökosystemleistungen in der EU bis 2020 zum Stillstand zu bringen und die biologische Vielfalt sowie die Ökosystemleistungen so weit wie möglich wiederherzustellen. Diese politischen Ziele sind in der Biodiversitätsstrategie der EU für das

---

25 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.

26 Siehe Rechtssachen C-105/09 und C-295/10.

27 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).

Jahr 2020[28] verankert, wo sie sich in spezifischen Zielvorgaben und Maßnahmen niederschlagen, die mit der Verwirklichung der Ziele der Meeresrichtlinie und anderer Rechtsvorschriften der EU zum Schutz bedrohter Arten und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Fischbestände verknüpft sind.

Nach der Vogelschutz- und der Habitat-Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, für eine Reihe von Meereslebensräumen und die dort lebenden Pflanzen- und Tierarten sowie für alle natürlich vorkommenden Meerestiere, einschließlich der wandernden Vogelarten, einen günstigen Erhaltungszustand bzw. einen günstigen Populationszustand sicherzustellen. Weite Teile der Küsten- und Meeresgebiete der EU sind bereits im Rahmen dieser Richtlinien als Natura-2000-Gebiete ausgewiesen oder werden demnächst als solche ausgewiesen werden. Die MSRR erkennt an, dass die Einrichtung geschützter Meeresgebiete, einschließlich der gemäß der Habitat- und der Vogelschutzrichtlinie ausgewiesenen oder noch auszuweisenden Natura-2000-Gebiete, einen wichtigen Beitrag zum Erreichen des guten Umweltzustands leistet. Sie verlangt daher, dass die Netzwerke geschützter Meeresgebiete in die Maßnahmenprogramme der Meeresstrategien einbezogen werden (Artikel 13 Absatz 4). Artikel 13 Absatz 4 der MSRR verlangt außerdem, dass die Netzwerke geschützter Meeresgebiete kohärent und repräsentativ sind und die Vielfalt der einzelnen Ökosysteme angemessen abdecken. Dabei wird ausdrücklich betont, dass solchen Netzwerken über das Natura-2000-Netz hinaus auch die im Rahmen regionaler Meeresübereinkommen geschützten Meeresgebiete angehören. Artikel 13 Absatz 5 stellt darüber hinaus sicher, dass die Einrichtung geschützter Meeresgebiete ausdrücklich mit möglichen Maßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) verknüpft wird. Die MSRR fungiert in diesem Falle ausdrücklich als ein Rahmen, in den bestehende Maßnahmen integriert werden können und der durch neue Initiativen ergänzt werden kann.

Zur Regulierung der Fischerei- und Aquakulturtätigkeiten legt die GFP einen kooperativen Ansatz für die Bewirtschaftung der gemeinsamen Fischbestände der EU fest. Die im Jahr 2011 vorgeschlagene Reform der GFP[29] sieht vor, dass alle Bestände auf einem Niveau gehalten werden, das den höchstmöglichen Dauerertrag gewährleistet, und dass die Umweltauswirkungen der Fischerei berücksichtigt werden. Sie verlangt die ausdrückliche Einbeziehung der Ziele der MSRR. Die Meeresrichtlinie ergänzt somit die GFP und verknüpft die Fischereipolitik mit anderen wichtigen Aspekten des Umweltschutzes (wie zum Beispiel dem Erhalt der biologischen Vielfalt und dem Schutz von Lebensräumen und den dort lebenden Pflanzen- und Tierarten).

Verschiedene Rechtsinstrumente der EU haben nachgelagerte Auswirkungen auf den Grad der Verschmutzung der Meeresumwelt, zum Beispiel die Nitrat-Richtlinie[30], die Richtlinie über prioritäre Stoffe[31] und die Abfallrahmenrichtlinie[32]. Die MSRR ergänzt diese speziellen Rechtsinstrumente der EU.

Weitere enge Verbindungen bestehen zwischen der Meeresrichtlinie und der Katastrophenschutzpolitik der EU, mit der ein Rahmen für die Zusammenarbeit auf EU-

---

28 KOM(2011) 244 endgültig. „Biologische Vielfalt - Naturkapital und Lebensversicherung: EU-Strategie zum Schutz der Biodiversität bis 2020“.

29 KOM(2011) 425 endgültig. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gemeinsame Fischereipolitik.

30 Richtlinie 91/676/EWG, ABl. L 375 vom 31.12.1991, S. 1-8, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1137/2008 (ABl. L 311 vom 21.11.2008, S. 1-54).

31 Richtlinie 2008/105/EG, ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 84-97.

32 Richtlinie 2008/98/EG, ABl. L 312 vom 22.11.2008, S. 3-30.

Ebene zur Bewältigung aller Arten von Katastrophen in allen Phasen des Katastrophenmanagementzyklus, einschließlich Prävention, Vorsorge, Abwehr und Folgenbewältigung, geschaffen wird.[33]

Die Meeresrichtlinie ist darüber hinaus der Umweltpfeiler der integrierten Meerespolitik (IMP). Deren Aufgaben spiegeln sich in einer Reihe von Entwicklungen wider, die im Rahmen der IMP gefördert werden, darunter die maritime Raumplanung, die Meeresforschung und die regionalen Strategien.

Die Meeresrichtlinie unterstützt und leitet somit die Umsetzung verschiedener Verpflichtungen und Initiativen auf EU-Ebene, stellt deren Nachhaltigkeit sicher und trägt zu dem Ziel der größeren Kohärenz bei, das in Artikel 1 Absatz 4 der MSRR festgelegt ist.

6. BLICK IN DIE ZUKUNFT: DIE MSRR UND DIE UMSETZUNG DER ERGEBNISSE DER RIO+20-KONFERENZ

Im Abschlussdokument der Rio+20-Konferenz, „Die Zukunft, die wir wollen“, spiegelt sich eine Reihe von Konzepten aus der Meeresrichtlinie wider. Dies umfasst die Verpflichtung, die Gesundheit, Produktivität und Widerstandsfähigkeit der Meere und Meeresökosysteme zu schützen und wiederherzustellen, die biologische Vielfalt der Meere und Meeresökosysteme zu erhalten und die Bewahrung und nachhaltige Nutzung der Meeresressourcen für gegenwärtige und künftige Generationen zu gewährleisten. Betont wird auch die Notwendigkeit, Aktivitäten mit Auswirkungen auf die Meeresumwelt durch die wirksame Anwendung eines Ökosystemansatzes und des Vorsorgeprinzips zu steuern. Darüber hinaus enthält das Dokument spezielle Verpflichtungen, die sich auf die Notwendigkeit koordinierter Strategien zur Bekämpfung der Verschmutzung, zur Ergreifung von Maßnahmen zur signifikanten Verringerung der Meeresabfälle bis 2025 und zur Ergreifung von Maßnahmen gegen invasive Arten beziehen. Die MSRR stellt eine der wichtigsten EU-Politiken zur Umsetzung der auf die Meeresumwelt bezogenen Verpflichtungen der Rio+20-Konferenz in der EU dar.

Ein wichtiges Ergebnis der Konferenz von Rio war auch die Entscheidung, das Thema der Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der Meeresbiodiversität in Gebieten, die nicht unter die Gerichtsbarkeit einzelner Staaten fallen, mit hoher Priorität anzugehen, etwa durch eine Entscheidung über die Entwicklung eines internationalen Instruments im Rahmen des Seerechtsübereinkommens. Zur Erreichung dieses Ziels sollten neben der Notwendigkeit des Erhalts der Meeresbiodiversität, wie auf der Konferenz von Rio vereinbart und in der MSRR festgelegt, auch die auf der Konferenz von Rio vereinbarten sektorspezifischen Maßnahmen, insbesondere zur Fischereipolitik, berücksichtigt werden. Diese umfassen neben der dringend notwendigen Intensivierung unserer Anstrengungen zur Erreichung des Ziels, die Fischbestände bis 2015 auf einem Stand zu halten oder auf diesen zurückzuführen, der höchstmögliche Dauererträge sichert[34], entschlossenere Maßnahmen zur Verringerung von Beifängen, Rückwürfen und anderen nachteiligen Auswirkungen der Fischereitätigkeit auf die Ökosysteme, zum Beispiel durch die Abschaffung destruktiver Fischereipraktiken.

---

[33] Entscheidung 2007/779/EG, Euratom des Rates über ein Gemeinschaftsverfahren für den Katastrophenschutz (Neufassung).

[34] Ein Ziel, das erstmals im Jahr 2002 auf dem Johannesburger Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung vereinbart wurde.

Darüber hinaus verfolgt die MSRR, ebenso wie das CBD-Übereinkommen, einen kombinierten Ansatz, in dem es sowohl um Schutz als auch um nachhaltige Nutzung geht, ein Ansatz, der für eine „grüne Wirtschaft“ unverzichtbar ist. Auf der Grundlage des „Rio+20“-Abschlussdokuments wird die EU weiterhin eine „blaue Wirtschaft“ fördern, bei der die Prinzipien der grünen Wirtschaft unter anderem auf die Erhaltung und die nachhaltige Nutzung der Meeressressourcen ausgedehnt werden.

7. SCHLUSSFOLGERUNG

Die MSRR ist eine Rahmenrichtlinie, die einen integrierten und anpassungsfähigen Managementansatz zur Steuerung menschlicher Aktivitäten mit Auswirkungen auf die Meeresumwelt fördert. Sie ist ihrem Wesen nach ein flexibles Politikinstrument zur Umsetzung internationaler Verpflichtungen für EU-Gewässer in EU-Politiken. Diese Flexibilität und die alle sechs Jahre vorgesehene regelmäßige Überarbeitung der Meeresstrategien wird es ihr in Zukunft erlauben, sich an neue Verpflichtungen, wie zum Beispiel solche, die sich aus der Rio+20-Konferenz und ihren Folgemaßnahmen ergeben, anzupassen.

In Anbetracht des geografischen Geltungsbereichs der Meeresrichtlinie, der die hohe See nicht einschließt, fallen nicht alle auf die Meeresumwelt bezogenen internationalen Verpflichtungen in ihre Zuständigkeit. In einer Reihe von weiteren Fällen sind andere Rechtsinstrumente der EU besser geeignet, die internationalen Verpflichtungen in spezifischen Sektoren umzusetzen. Als positives Ergebnis ist herauszustellen, dass die verschiedenen Rechtsinstrumente zunehmend Synergieeffekte mit den Mechanismen der MSRR nutzen und zu deren Zielen beitragen.

Aufgrund der Fertigstellung der Anfangsbewertungen, der Beschreibung des guten Umweltzustands und der Festlegung der Umweltziele durch die Mitgliedstaaten, die von der Europäischen Kommission auf Angemessenheit und Kohärenz überprüft werden, tritt die Meeresrichtlinie nun in eine kritische Phase ihrer Umsetzung. Bis zu welchem Grad die von der MSRR erfassten zahlreichen internationalen Verpflichtungen in den Mitgliedstaaten erfüllt werden, hängt somit in hohem Maße davon ab, wie der gute Umweltzustand definiert ist und wie vollständig die Bestimmungen der Richtlinie auf nationaler Ebene umgesetzt werden.

In diesem Zusammenhang kommt den regionalen Meeresübereinkommen weiterhin eine sehr große Bedeutung zu. Sie spielen auch eine wichtige Rolle bei den sich an die ersten Etappenziele der Umsetzung der Meeresrichtlinie anschließenden Folgemaßnahmen, die eine bessere Kohärenz der nationalen Ansätze in der betreffenden Meeresregion sicherstellen.