EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 16.11.2012
COM(2012) 662 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

Bijdrage van de Kaderrichtlijn mariene strategie (2008/56/EG) aan de uitvoering van de bestaande EU- of internationale verplichtingen, toezeggingen en afspraken en van initiatieven van de lidstaten of de EU op het gebied van de bescherming van het milieu in de mariene wateren

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

Bijdrage van de Kaderrichtlijn mariene strategie (2008/56/EG) aan de uitvoering van de bestaande EU- of internationale verplichtingen, toezeggingen en afspraken en van initiatieven van de lidstaten of de EU op het gebied van de bescherming van het milieu in de mariene wateren

1. INLEIDING

De Kaderrichtlijn mariene strategie (hierna richtlijn mariene strategie of KRMS genoemd)[1] heeft tot doel omstreeks 2020 een goede milieutoestand van de mariene wateren van de EU te bereiken en de rijkdommen te beschermen waarvan de economische en sociale activiteiten die met de zee verband houden, afhankelijk zijn. De milieutoestand wordt beoordeeld op basis van elf kwalitatief beschrijvende elementen[2], waarbij wordt gekeken naar de stand van zaken van het milieu en voor de mariene ecosystemen belastende en beïnvloedende factoren. Een goede milieutoestand wordt verkregen via de ontwikkeling en uitvoering van een strategie voor mariene wateren in elke lidstaat, waarbij alle factoren die het mariene milieu belasten of beïnvloeden, worden aangepakt. Versterkte samenwerking over de grenzen binnen mariene regio's en subregio's behoort ook tot de kern van de KRMS.

Met dit verslag wordt beoogd te voldoen aan de voorschriften van artikel 20, lid 2, van de KRMS: beoordeling van de bijdrage van de richtlijn aan de uitvoering van de bestaande verplichtingen, toezeggingen en afspraken en initiatieven van de lidstaten of de EU op het gebied van de bescherming van het milieu in de mariene wateren. In dit verslag zullen de verschillende beleidselementen en –onderdelen met de term 'toezeggingen en/of afspraken' worden aangeduid, al zij het duidelijk dat sommige van de uit internationale overeenkomsten voortvloeiende elementen verplichtingen zijn.

De richtlijn mariene strategie zorgt ervoor dat een zeer groot aantal op internationaal en EU-niveau gedane toezeggingen en/of afspraken met betrekking tot de bescherming van het mariene milieu worden omgezet naar de rechtsorde van de Unie. Zij speelt tevens een belangrijke rol in het versterken van de samenhang van de maatregelen van de EU en de lidstaten in het kader van internationale overeenkomsten.

---

[1] Richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (Kaderrichtlijn mariene strategie), PB L 164 van 25.6.2008.

[2] De elf kwalitatief beschrijvende elementen zijn: 1. De biologische diversiteit wordt behouden; 2. Niet-inheemse soorten komen voor op een niveau waarbij het ecosysteem niet verandert; 3. De populaties van commercieel geëxploiteerde vissoorten zijn gezond; 4. Elementen van voedselketens komen voor op niveaus die de dichtheid van de soorten op lange termijn en de voortplanting garanderen; 5. Eutrofiëring is tot een minimum beperkt; 6. De integriteit van de zeebodem is zodanig dat de functies van het ecosysteem gewaarborgd zijn; 7. Permanente wijziging van de hydrografische eigenschappen berokkent het ecosysteem geen schade; 8. Concentraties van vervuilende stoffen zijn zodanig dat geen nadelige effecten optreden; 9. Vervuilende stoffen in visserijproducten bevinden zich binnen veilige marges; 10. Zwerfvuil op zee veroorzaakt geen schade; 11. De toevoer van energie (waaronder onderwatergeluid) berokkent het mariene milieu geen schade.

Deze toezeggingen en/of afspraken zijn in hun volle breedte grondig geanalyseerd in de "Study on the contribution of the Marine Strategy Framework Directive to existing international obligations"[3]. Dit verslag belicht met name de bijdrage van de KRMS aan internationaal vastgestelde basisbeginselen, aan belangrijke internationale toezeggingen en/of afspraken, waaronder de regionale zeeverdragen, en aan fundamenteel EU-beleid.

2. ALGEMENE BEGINSELEN OP HET GEBIED VAN MILIEU EN MARIEN BELEID

Sommige internationaal vastgestelde algemene beginselen, waaronder uit een aantal uit de Rio-verklaring[4], worden voor zover van toepassing weerspiegeld in de KRMS. Deze beginselen werden nog eens bekrachtigd in het Rio+20-slotdocument "The Future we want".[5]

2.1. De ecosysteemgerichte aanpak vormt de kern van de Kaderrichtlijn mariene strategie

De ecosysteemgerichte aanpak van het beheer van het mariene milieu is een wezenlijk kenmerk van de KRMS. Er bestaat geen eenduidige internationaal overeengekomen definitie van deze aanpak, maar het hoofddoel ervan is ervoor te zorgen dat de collectieve belasting door menselijke activiteiten niet dusdanig hoog wordt dat de ecosystemen niet meer in staat zijn om de gevolgen daarvan op te vangen.

In de besluiten van de Conferentie der partijen bij het VN-Verdrag inzake biologische diversiteit (CBD) (COP-besluiten V/6 en VII/5) en het uitvoeringsplan van Johannesburg, bijvoorbeeld, wordt een ecosysteemgerichte aanpak van het beheer van menselijke activiteiten met een nadelige invloed op het mariene milieu uitdrukkelijk voorgeschreven, en dit standpunt is tijdens de Rio+20-conferentie bevestigd.

De richtlijn mariene strategie verwijst niet alleen uitdrukkelijk naar de ecosysteemgerichte aanpak van het beheer van het mariene milieu als leidraad (overwegingen 8 en 44), maar vereist ook de toepassing ervan in mariene strategieën (artikelen 1 en 3). Krachtens de KRMS wordt de ecosysteemgerichte aanpak dus een juridisch bindend beginsel voor het beheer van het mariene milieu.

2.2. Integratie van de milieudimensie in andere beleidsterreinen en geïntegreerd sectoroverstijgend beheer van mariene wateren

In internationale instrumenten wordt vaak benadrukt dat doelstellingen op het gebied van milieubescherming in sociaaleconomische activiteiten en andere beleidssectoren moeten worden geïntegreerd en tevens dat het mariene milieu en kustgebieden op geïntegreerde wijze dienen te worden beheerd. Deze behoeften aan integratie zijn vooral te vinden in de toezeggingen en/of afspraken van Agenda 21[6] en in CBD-besluiten, en zijn bevestigd in het slotdocument van Rio+20. Dit soort integratie is een basisbeginsel van het milieubeleid van

---

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

4 De verklaring van Rio inzake milieu en ontwikkeling, die werd aangenomen tijdens de VN-Conferentie over milieu en ontwikkeling (UNCED) van 1992, behelsde 27 basisbeginselen bedoeld als richtsnoer voor toekomstige besluiten en beleid gezien de gevolgen van sociaaleconomische ontwikkeling voor het milieu.

5 A/CONF.216/L.1.

6 Agenda 21 is een niet-bindende blauwdruk en mondiaal actieplan voor duurzame ontwikkeling, vastgesteld tijdens de UNCED van 1992. http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/

de EU en wordt met nadruk in het VWEU[7] genoemd. In de KRMS wordt deze benadering uitdrukkelijk tot een van zijn doelstellingen gerekend (artikel 1, lid 4).

In internationaal verband zijn specifieke instrumenten voor geïntegreerd sectoroverstijgend beheer van mariene wateren naar voren geschoven. Het geïntegreerd beheer van kustgebieden (ICZM) is ontwikkeld als een beheersinstrument voor kustgebieden. De eis om ICZM over te nemen en uit te voeren, is expliciet opgenomen in Agenda 21 en in het ICZM-Protocol bij het Verdrag van Barcelona. Mariene ruimtelijke ordening (MSP) is een ander aanvullend instrument voor de aanpak van onderling concurrerend gebruik van de zee. Het is vrij recent op internationaal niveau ontwikkeld en gepromoot (in COP-besluit X/29 van het CBD) en wordt verder uitgewerkt in het kader van het geïntegreerd maritiem beleid van de EU.

De richtlijn mariene strategie draagt bij aan de uitvoering van een geïntegreerd beheer van de mariene wateren door naar totale cumulatieve effecten te kijken, en de verschillende soorten gebruik niet afzonderlijk te reguleren. De richtlijn verplicht de lidstaten ertoe in hun actieprogramma's maatregelen op te nemen om de verdeling van activiteiten in ruimte en tijd te regelen (bijlage VI), zoals ICZM en MSP.

2.3. Het voorzorgsbeginsel en het beginsel dat de vervuiler betaalt, in het mariene milieu

Het voorzorgsbeginsel en het beginsel dat de vervuiler betaalt, zijn twee elementaire beginselen van het beleid inzake milieubescherming. Beide hebben hun grondslag in het VWEU[8], beide komen voor in een reeks internationale instrumenten waarmee milieuvraagstukken worden aangepakt, en beide worden sinds Agenda 21 (hoofdstuk 17.22) en het CBD (COP-besluiten IV/5 en VIII/24) specifiek genoemd in verband met de bescherming van het mariene milieu.

In overeenstemming hiermee zijn beide beginselen in de richtlijn mariene strategie opgenomen als een leidraad voor de uitvoering ervan, in overwegingen 27 en 44. Zij vormen met name een fundament voor de programma's van maatregelen die de lidstaten moeten opstellen om ervoor te zorgen dat hun mariene wateren de status van goede milieutoestand bereiken.

2.4. Op kennis gebaseerd aanpassingsgericht beheer en informatie aan en deelname van het publiek

De noodzaak van op kennis gebaseerd aanpassingsgericht beheer is eveneens een essentieel beginsel dat in veel internationale verplichtingen[9] zijn neerslag vindt. Op het gebied van de bescherming van het mariene milieu, dat nog altijd door veel onzekerheden wordt gekenmerkt, is deze noodzaak bijzonder urgent.

De KRMS bevat de verplichting van een initiële beoordeling (artikel 8) en monitoringprogramma's (artikel 11) en draagt daarmee bij aan de algehele evaluatie van de toestand van het mariene milieu. Daarnaast zorgt de richtlijn ervoor dat de aldus gecreëerde kennisbank het uitgangspunt vormt voor de daaropvolgende beheersmaatregelen, door voor te

---

7 Artikel 11 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

8 Artikel 191 VWEU.

9 Agenda 21, het CBD en het regelmatige rapportage- en beoordelingsproces van de VN bevorderen aanpassingsgericht beheer. De meeste regionale zeeverdragen hebben deze benadering in hun instrumenten meegenomen.

schrijven dat de milieudoelen (artikel 10) en de programma's van maatregelen (artikel 13) op de initiële beoordeling worden gebaseerd. Dit leidt tot het concept aanpassingsgericht beheer, dat uitdrukkelijk in de KRMS (artikel 3, lid 5) wordt genoemd en op grond waarvan mariene strategieën in een cyclus van zes jaar moeten worden geactualiseerd.

Deze benadering strookt volledig met de afspraak op VN-niveau om de toestand van het mariene milieu regelmatig te beoordelen en daarover te rapporteren, wat zo'n op kennis gebaseerd aanpassingsgericht beheer ondersteunt.

Toegang tot informatie, raadpleging en educatie van het publiek zijn eveneens algemene beginselen die op internationaal niveau in milieuafspraken worden bevorderd. Met name het Verdrag van Aarhus[10] is een specifieke internationale overeenkomst die dit beginsel van Rio handen en voeten geeft. De richtlijn mariene strategie bevat specifieke en expliciete voorschriften (artikel 19 en bijlage VI, punt 8) die helpen deze toezeggingen en/of afspraken na te komen.

3. BELANGRIJKE INTERNATIONALE VERDRAGEN EN MULTILATERALE MILIEUOVEREENKOMSTEN

Behalve deze algemene milieubeginselen behelst de richtlijn mariene strategie talrijke andere specifieke toezeggingen en/of afspraken die gestoeld zijn op multilaterale milieuovereenkomsten en andere internationale overeenkomsten die deel uitmaken van de rechtsorde van de EU voor mariene wateren.

3.1. UNCLOS en IMO

In het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (UNCLOS) staan de verantwoordelijkheden en rechten van landen met betrekking tot zeeën en oceanen vermeld. Verder bevat het een aantal verplichtingen in verband met de bescherming en het behoud van het mariene milieu. Deze behelzen bijvoorbeeld bepalingen over de monitoring en beoordeling van de toestand van het mariene milieu, het voorkomen van verontreiniging op zee en voorschriften voor wereldwijde en regionale samenwerking. De richtlijn mariene strategie erkent de verplichtingen op grond van het UNCLOS en houdt daar ten volle rekening mee[11]. De richtlijn zorgt er daarnaast voor dat de UNCLOS-eis dat de risico's of effecten van de verontreiniging van het mariene milieu moeten worden geobserveerd en gemeten, binnen de eigen geografische werkingssfeer[12] wordt omgezet. De richtlijn geeft tevens handen en voeten aan diverse andere verplichtingen op grond waarvan de lidstaten maatregelen moeten treffen om verontreiniging van het mariene milieu vanaf het land te voorkomen, te beperken en te bestrijden, en op zee de verontreiniging van de zeebodem en de ondergrond en de introductie van niet-inheemse soorten te verhinderen. De KRMS integreert ook de UNCLOS-bepalingen betreffende duurzame visserij en aquacultuur, innovatie en investeringen in onderzoek. Als laatste, maar daarom niet minder belangrijk, incorporeert de richtlijn de verplichting die de lidstaten op grond van UNCLOS hebben om gezamenlijk het mariene milieu te beschermen, door de noodzaak van regionale samenwerking te benadrukken[13].

---

10 Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties, aangenomen in 1998.

11 Zie KRMS, overweging 17.

12 Zie KRMS, artikel 11 en bijlage V.

13 Zie KRMS, artikel 6.

Sommige UNCLOS-bepalingen, vooral die betrekking hebben op de vermindering van de verontreiniging aan de bron en op de ontwikkeling van milieueffectbeoordelingen vinden tevens hun neerslag in wetgeving buiten de KRMS, zoals de IPPC-richtlijn[14] en de MEB- en SMB-richtlijn[15].

In grote lijnen kan hetzelfde worden gezegd over IMO-regels, zoals die op grond van MARPOL[16] als gewijzigd bij het protocol van 1987, of het OPRC-Verdrag en het bijbehorende OPRC-HNS-protocol[17], maar ook over de overeenkomst inzake samenwerking bij het bestrijden van verontreiniging van de Noordzee door olie en andere schadelijke stoffen (hoewel deze losstaat van de IMO)[18]. Als aanvulling op de KRMS zijn er enkele EU-wetten die praktische oplossingen en mechanismen aandragen om de KRMS-doelen te verwezenlijken, zoals de richtlijn betreffende havenstaatcontrole[19], de richtlijn betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval[20] of de beschikking van de Raad tot vaststelling van een communautair mechanisme voor civiele bescherming[21].

3.2. De KRMS, een wezenlijke bijdrage aan de uitvoering van internationale toezeggingen en/of afspraken over mariene biodiversiteit

De richtlijn mariene strategie is het eerste wetgevinginstrument van de EU dat uitdrukkelijk betrekking heeft op alle facetten van de bescherming van de mariene biodiversiteit. De richtlijn bevat de specifieke regelgevingsdoelstelling dat "de biodiversiteit tegen 2020 behouden wordt", als de hoeksteen voor het bereiken van een goede milieutoestand van oceanen en zeeën. Samen met de Habitat- en Vogelrichtlijnen[22] biedt zij derhalve een krachtig beleids- en rechtskader om de internationale toezeggingen en/of afspraken over de bescherming van de mariene biodiversiteit na te komen, zoals de toezeggingen en/of afspraken op grond van het CBD (zie overweging 18 van de KRMS) of de Overeenkomst inzake handel in bedreigde soorten.

Behalve op bepalingen over de toepassing van de ecosysteemgerichte benadering van het CBD en het beginsel van aanpassingsgericht beheer gaat de KRMS ook in op enkele meer specifieke voorschriften van het CBD, zoals de totstandbrenging van beschermde mariene gebieden, die de lidstaten in hun mariene strategieën moeten opnemen, als onderdeel van een algehele aanpak om het mariene milieu te beschermen. Daarnaast brengt de richtlijn deze diverse krachtens andere EU- of internationale verplichtingen als beschermd aangemerkte mariene gebieden samen in één kader: een samenhangend en representatief netwerk van beschermde mariene gebieden (zie onder 5).

---

14 Richtlijn 2008/1/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, PB L 24 van 29.1.2008, blz. 8-29.

15 Richtlijnen 2011/92/EU en 2001/42/EG.

16 Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (MARPOL).

17 Internationaal Verdrag inzake de voorbereiding op, de bestrijding van en de samenwerking bij olieverontreiniging en Protocol inzake de voorbereiding op, de bestrijding van en de samenwerking bij voorvallen van verontreiniging door gevaarlijke en schadelijke stoffen.

18 Overeenkomst inzake samenwerking bij het bestrijden van verontreiniging van de Noordzee door olie en andere schadelijke stoffen.

19 Richtlijn 2009/16/EG, PB L 131 van 28.5.2009, blz. 57-100.

20 Richtlijn 2000/59/EG, PB L 332 van 28.12.2000, blz. 81–90, laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1137/2008.

21 Beschikking 2007/779/EG, Euratom van de Raad (herschikking).

22 Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna en de gecodificeerde Vogelrichtlijn 2009/147/EG, PB L 20 van 26.1.2010, blz. 7-25.

3.3. De koppeling met internationale toezeggingen en/of afspraken op het gebied van klimaatverandering

In de richtlijn mariene strategie wordt aandacht besteed aan de effecten van de klimaatverandering op oceanen en als zodanig draagt zij indirect bij aan het VN-Raamverdrag inzake klimaatverandering (UNFCC) en andere instrumenten die zich met dit vraagstuk bezighouden.

De KRMS zorgt ervoor dat de kennis van klimaateffecten op het mariene milieu toeneemt. Zij verplicht de lidstaten ertoe diverse klimaatgerelateerde factoren zoals veranderingen in de zeetemperatuur, ijsbedekking en verzuring van de oceanen in hun initiële beoordelingen mee te nemen.

In de mariene strategieën van de lidstaten die op basis van de KRMS worden ontwikkeld, kan ook de aanpassing aan de klimaatverandering handen en voeten worden gegeven. De belastende en beïnvloedende factoren zullen variëren naar gelang van de ontwikkeling van verschillende patronen van menselijke activiteiten en onder invloed van de klimaatverandering, en daarom dient de bepaling van een goede milieutoestand in de loop van de tijd wellicht te worden aangepast[23].

Ten slotte spelen gezonde oceanen een belangrijke rol in het temperen van de klimaatverandering, als koolstofputten. Het mariene gebied kan worden gebruikt voor de opwekking van hernieuwbare energie en voor het afvangen en opslaan van CO_2. Het gaat hier om menselijke activiteiten waarvan de belastende en beïnvloedende factoren in het kader van de richtlijn moeten worden beheerst.

4. DE SLEUTELROL VAN REGIONALE ZEEVERDRAGEN

Vier regionale zeeverdragen bestrijken de mariene wateren die onder de KRMS vallen: het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (OSPAR), het Verdrag ter bescherming van het mariene milieu in het Oostzeegebied (HELCOM), het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu en het kustgebied van de Middellandse Zee (Verdrag van Barcelona) en het Verdrag inzake de bescherming van de Zwarte Zee tegen verontreiniging (Verdrag van Boekarest)[24]. Tussen deze verdragen bestaan enkele significante verschillen, vooral als het gaat om de rol van niet-EU-landen (zo zijn 9 van de 10 partijen bij het HELCOM-verdrag (Oostzee) lidstaten van de EU, terwijl dat er bij het Verdrag van Barcelona (Middellandse Zee) slechts 7 van de 22 zijn).

De regionale zeeverdragen hebben tot doel het regionale beheer van de mariene regio's te verbeteren en de bescherming van het mariene milieu te versterken. De richtlijn mariene strategie bevat talrijke bepalingen die tot doel hebben dat de uitvoering ervan niet alleen bijdraagt aan, maar ook voortbouwt op de activiteiten van de verdragen over mariene regio's of subregio's in de EU.

Artikel 6, lid 1, stelt duidelijk dat de lidstaten met het oog op coördinatie gebruik moeten maken van bestaande regionale institutionele samenwerkingsstructuren, waaronder de uit hoofde van de regionale zeeverdragen opgerichte structuren. In meerdere van deze verdragen

[23] Overweging 34.

[24] Zie KRMS, overweging 19.

wordt de bevordering van de regionale uitvoering van de KRMS uitdrukkelijk ter hand genomen. Volgens artikel 6, lid 2, moeten de lidstaten ervoor zorgen dat zij de acties die zij in de verschillende mariene regio's of subregio's ondernemen via de betrokken internationale fora, waaronder de mechanismen en structuren van de regionale zeeverdragen, coördineren met derde landen om mariene strategieën op te stellen en ten uitvoer te brengen, en waar nodig, de coördinatie en de samenwerking uit te breiden tot alle lidstaten, met inbegrip van tot de niet aan zee grenzende landen.

De KRMS zorgt ervoor dat de regionale zeeverdragen en andere internationale overeenkomsten in alle fasen van de ontwikkeling van mariene strategieën in aanmerking worden genomen, waarbij wordt gegarandeerd dat in alle mariene regio's of subregio's de gebruikte methoden consistent zijn en dat rekening wordt gehouden met grensoverschrijdende invloeden.

Tevens draagt de richtlijn mariene strategie bij tot de naleving van de verplichtingen en belangrijke toezeggingen en/of afspraken van de EU en de lidstaten op grond van deze regionale zeeverdragen.

Dit omvat bijvoorbeeld verplichtingen om alle mogelijke stappen te nemen om verontreiniging vanaf de zeebodem en het land te voorkomen en te verwijderen, inclusief de effecten van puntbronlozingen in het maritieme milieu. In de regionale zeeverdragen zijn ook expliciete toezeggingen en/of afspraken opgenomen om een ecosysteemgerichte aanpak van het beheer van de mariene wateren vast te stellen of te volgen en om mariene hulpbronnen te behouden, waaronder verplichtingen om maatregelen te treffen om ecosystemen en de biologische diversiteit te beschermen en te behouden, zoals voorschriften om de introductie van invasieve soorten te reguleren. Al deze elementen maken deel uit van de richtlijn mariene strategie, als essentiële kenmerken voor het bereiken van een goede milieutoestand.

De regionale zeeverdragen bevatten ook bepalingen over de toegang tot informatie over de situatie van het mariene milieu, over de verplichting van staten om monitoring- en onderzoeksprogramma's uit te voeren en over de daaropvolgende rapportageverplichtingen, die in de richtlijn mariene strategie zijn geïntegreerd (zie 2.4).

5. KRMS EN ANDER RELEVANT EU-BELEID

Veel EU-beleid heeft invloed op het mariene milieu, vooral beleid betreffende visserij, vervoer, industrie, landbouw, regionale ontwikkeling, onderzoek, energie, buitenlandse betrekkingen, en belangrijke aspecten van het milieubeleid zoals water. Maar dit beleid is niet specifiek bedoeld om het mariene milieu op gecoördineerde wijze te beschermen. Daarom worden de menselijke activiteiten die het mariene milieu beïnvloeden, per sector gereguleerd.

De KRMS beoogt de samenhang, consistentie en integratie van maatregelen te waarborgen, die krachtens verscheidene andere rechtsinstrumenten van de EU genomen zijn om haar hoofddoelstelling te verwezenlijken. Wanneer wordt gekeken naar de bijdrage van de KRMS aan internationale verplichtingen, toezeggingen en afspraken, is het daarom volgens artikel 20 nodig dat er rekening wordt gehouden met verplichtingen en maatregelen die uit andere EU-wetgeving op communautair niveau voortvloeien.

De Kaderrichtlijn water[25] (WKR) is nauw met de richtlijn mariene strategie verbonden. Het doel van deze richtlijn is tegen 2015 een goede toestand te bereiken voor alle grond- en oppervlaktewater, inclusief de kustwateren, in de EU, en vormt daarmee een aanvulling op het doel van de richtlijn mariene strategie om een goede milieutoestand te bereiken. Op basis van de WKR wordt actie ondernomen om de verontreiniging van de zee en de inbreng van nutriënten vanaf het land te beperken en ecosystemen in kust- en overgangswateren, die essentiële paaigronden voor veel mariene vissoorten vormen, te beschermen.

De vereiste om een milieueffectbeoordeling (MEB) voor projecten en activiteiten in de EU, op het land en op zee, uit te voeren, staat vermeld in Richtlijn 2011/92/EU; soortgelijke verplichtingen bestaan voor de opstelling van plannen en programma's op grond van Richtlijn 2001/42/EG, ook wel bekend als de Richtlijn strategische milieueffectbeoordeling (SMB). De KRMS bevat geen uitdrukkelijk voorschrift om een SMB uit te voeren voor plannen en programma's die het mariene milieu beïnvloeden. De SMB is echter autonoom van toepassing, zoals het Hof van Justitie[26] heeft bevestigd, mits aan de voorwaarden ervan wordt voldaan; het is vooral van belang dat het plan in kwestie een kader biedt voor toekomstige ontwikkeling van projecten. Afhankelijk van de inhoud ervan kunnen mariene strategieën aan een SMB worden onderworpen. De kans is groot dat programma's van maatregelen een SMB moeten ondergaan, aangezien in bijlage VI van de KRMS staat dat zij een kader kunnen bieden voor toekomstige projecten en activiteiten.

Bovendien vereist de Habitatrichtlijn[27] (artikel 6) een passende beoordeling van plannen of projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor de speciale beschermingszones die op grond van deze richtlijn en de Vogelrichtlijn zijn vastgesteld. Omdat deze speciale beschermingszones een bijdrage leveren aan de beschermde mariene gebieden die op grond van de KRMS zijn vastgesteld, is gewoonlijk een beoordeling krachtens artikel 6 van de Habitatrichtlijn vereist voor mariene strategieën en programma's van maatregelen die op zulke activiteiten betrekking hebben. Deze beoordelingen kunnen in SMB-procedures worden geïntegreerd.

De EU heeft op hoog politiek niveau enkele toezeggingen gedaan en/of afspraken gemaakt over de bescherming van de biodiversiteit. De hoofddoelstelling is om tegen 2020 het verlies van biodiversiteit en de verslechtering van de ecosysteemdiensten in de EU een halt te hebben toegeroepen en deze voor zover mogelijk te herstellen. Deze politieke doelstellingen zijn vervat in de biodiversiteitsstrategie EU 2020[28] en worden uitgewerkt in specifieke doelen en acties die verband houden met het bereiken van de doelstelling van de richtlijn mariene strategie en andere onderdelen van de EU-wetgeving die zich bezighouden met de bescherming van bedreigde soorten en de duurzame exploitatie van visbestanden.

Op basis van de Habitat- en Vogelrichtlijn moeten de lidstaten een gunstige staat van instandhouding verzekeren van een serie mariene habitats en soorten en een positieve populatiestatus van alle in de natuur voorkomende mariene soorten, inclusief trekvogelsoorten. Op grond van deze richtlijnen zijn reeds veel van de kust- en mariene gebieden van de EU als Natura 2000-gebieden aangewezen of zullen zij in de toekomst die

[25] Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, PB L 327 van 22.12.2000.

[26] Zie zaken C-105/09 en C-295/10.

[27] Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206 van 22.7.1992, blz. 7).

[28] COM(2011) 244 definitief. Onze levensverzekering, ons natuurlijk kapitaal: een EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020.

status krijgen. De KRMS erkent dat de vaststelling van beschermde mariene gebieden, waaronder Natura 2000-gebieden die op grond van de Habitat- en Vogelrichtlijn zijn of moeten worden aangewezen, een belangrijke bijdrage leveren aan het bereiken van een goede milieutoestand, en vereist dat netwerken van beschermde mariene gebieden in programma's van maatregelen van de mariene strategieën worden opgenomen (artikel 13, lid 4). Daarnaast moeten volgens artikel 13, lid 4, van de KRMS de netwerken van beschermde mariene gebieden samenhangend en representatief zijn waarbij de diversiteit van de samenstellende ecosystemen adequaat is gedekt. De richtlijn gaat uitdrukkelijk verder dan Natura 2000 en breidt zulke netwerken uit tot beschermde mariene gebieden die krachtens de regionale zeeverdragen zijn vastgesteld. Verder wordt in artikel 13, lid 5, een expliciete koppeling gemaakt tussen de vaststelling van de beschermde mariene gebieden en mogelijke maatregelen uit hoofde van het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB). In dit geval fungeert de KRMS dus specifiek als een kader waarbinnen bestaande maatregelen met nieuwe initiatieven kunnen worden geïntegreerd en aangevuld.

Wat de regulering van visserij- en aquacultuuractiviteiten betreft, zet het GVB bij het beheer van de gedeelde visgronden van de EU in op samenwerking. Op grond van de beoogde hervorming van het GVB in 2012[29] moeten alle bestanden boven een niveau worden gebracht dat de maximale duurzame opbrengst kan opleveren en wordt er rekening gehouden met de milieueffecten van de visserij. Integratie van de doelstellingen van de KRMS wordt uitdrukkelijk genoemd. Op die manier vult de richtlijn mariene strategie het GVB aan en brengt zij de koppeling tot stand tussen visserijbeleid en andere wezenlijke aspecten van milieubescherming (zoals behoud van de biodiversiteit, en de bescherming van habitats en bijbehorende soorten).

Verscheidene rechtsinstrumenten van de EU hebben over de hele linie gevolgen voor de mate van verontreiniging van het mariene milieu, zoals de Nitraatrichtlijn[30], de Richtlijn prioritaire stoffen[31] en de Kaderrichtlijn afval[32]. De KRMS vormt een aanvulling op deze specifieke onderdelen van de EU-wetgeving.

Er zijn ook nauwe banden tussen de richtlijn mariene strategie en het civiele-beschermingsbeleid van de EU, dat een kader biedt voor samenwerking op EU-niveau als het gaat om het beheer van alle typen rampen in alle fasen van de rampenbeheercyclus, waaronder preventie, paraatheid, reactie en herstel[33].

De richtlijn mariene strategie is ook de milieupijler van het geïntegreerd maritiem beleid. De functie ervan wordt verhelderd in een reeks ontwikkelingen op basis van dit beleid, waaronder mariene ruimtelijke ordening, mariene kennis en regionale strategieën.

Als zodanig geeft de richtlijn mariene strategie richting en levert een bijdrage aan de naleving van diverse verplichtingen, toezeggingen en initiatieven op EU-niveau, ziet zij toe op de duurzaamheid ervan en helpt zij de doelstelling van bredere samenhang als vermeld in artikel 1, lid 4, te realiseren.

---

29 COM(2011) 425 definitief. Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid.

30 Richtlijn 91/676/EEG, PB L 375 van 31.12.1991, blz. 1-8, laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1137/2008 (PB L 311 van 21.11.2008, blz. 1–54).

31 Richtlijn 2008/105/EG, PB L 348 van 24.12.2008, blz. 84-97.

32 Richtlijn 2008/98/EG, PB L 312 van 22.11.2008, blz. 3-30.

33 Beschikking 2007/779/EG, Euratom van de Raad tot vaststelling van een communautair mechanisme voor civiele bescherming (herschikking).

6. KIJKEN NAAR DE TOEKOMST: DE KRMS EN DE UITVOERING VAN HET RIO+20-SLOTDOCUMENT

Het Rio+20-slotdocument, "The Future We Want", weerspiegelt enkele concepten die in de richtlijn mariene strategie vermeld staan. Het bevat de afspraak om de gezondheid, productiviteit en veerkracht van oceanen te beschermen en te herstellen en de biodiversiteit ervan in stand te houden, zodat ze voor de huidige en toekomstige generaties behouden blijven en door hen op duurzame wijze gebruikt kunnen worden. Beklemtoond wordt de noodzaak om daadwerkelijk een ecosysteemgerichte aanpak en het voorzorgsbeginsel te hanteren bij het beheer van activiteiten die het mariene milieu beïnvloeden. Het document bevat tevens specifieke toezeggingen en/of afspraken, waaronder de noodzaak van gecoördineerde strategieën om verontreiniging te bestrijden en actie te ondernemen om de hoeveelheid zwerfvuil op zee tegen 2025 aanzienlijk te hebben teruggedrongen of de introductie van invasieve soorten tegen te gaan. De KRMS is een van de belangrijkste beleidsvormen waarmee de mariene toezeggingen en/of afspraken van Rio+20 in de EU zullen worden uitgevoerd.

Een ander belangrijk besluit dat in Rio werd genomen, was dat er snel werk zou worden gemaakt van het behoud en het duurzaam gebruik van mariene biologische diversiteit in gebieden buiten het nationale rechtsgebied, onder meer door een beslissing te nemen over de ontwikkeling van een internationaal instrument op grond van het UNCLOS. Om dit doel te bereiken, moet de noodzaak om de mariene biodiversiteit in stand te houden, zoals overeengekomen in Rio en bepaald in de KRMS, in aanmerking worden genomen, evenals sectorale maatregelen die in Rio zijn afgesproken, vooral met betrekking tot de visserij. Daartoe moeten we ons dringend nog meer inspannen om het doel van 2015 te bereiken om de bestanden op een niveau te houden of terug te brengen dat de maximale duurzame opbrengst kan opleveren[34], en nog meer maatregelen treffen om bijvangsten, teruggooi en andere nadelige effecten op ecosystemen van de visserij te beheersen, onder andere door destructieve vangstpraktijken te elimineren.

Daarnaast combineert de KRMS, net als het CBD, bescherming en duurzaam gebruik; de richtlijn is onontbeerlijk voor het bewerkstelligen van een groene economie. Op basis van het Rio+20-slotdocument blijft de EU een "blauwe economie" steunen waarin de beginselen van de groene economie onder meer worden uitgebreid tot het behoud en het duurzaam gebruik van mariene hulpbronnen.

7. CONCLUSIE

De KRMS is een kaderrichtlijn die menselijke activiteiten met een nadelige invloed op het milieu op geïntegreerde wijze en vanuit het perspectief van aanpassingsgericht beheer benadert. Door het karakter ervan is de richtlijn een flexibel beleidsinstrument waarmee internationale toezeggingen en/of afspraken kunnen worden omgezet in EU-beleid voor EU-wateren. In de toekomst zal de richtlijn zich door deze flexibiliteit, waaronder de reguliere cyclus van zes jaar voor de actualisering van mariene strategieën, kunnen aanpassen aan nieuwe toezeggingen en/of afspraken, zoals die uit Rio+20 en het vervolg daarop voortvloeien.

[34] Een doel dat voor het eerst werd vastgesteld tijdens de Wereldtop over duurzame ontwikkeling in Johannesburg in 2002.

Gezien de geografische reikwijdte van de richtlijn mariene strategie, die geen betrekking heeft op de gebieden op volle zee, vallen niet alle internationale toezeggingen en/of afspraken over het mariene milieu binnen de werkingssfeer van de richtlijn. In enkele gevallen zijn andere rechtsinstrumenten van de EU beter uitgerust om internationale toezeggingen en/of afspraken in specifieke sectoren ten uitvoer te leggen. Eén positieve bevinding luidt dat deze instrumenten steeds vaker in synergie samenwerken met de mechanismen van de KRMS en bijdragen aan de doelstellingen ervan.

De richtlijn mariene strategie gaat nu een cruciale fase van uitvoering in met de voorbereiding van initiële beoordelingen, het definiëren van een goede milieutoestand en het vaststellen van milieudoelen door de lidstaten die door de Europese Commissie op adequaatheid en samenhang zullen worden onderzocht. De mate waarin de talrijke internationale toezeggingen en/of afspraken die in de KRMS aan bod komen in de lidstaten zullen worden uitgevoerd, is derhalve nauw verbonden met de wijze waarop een goede milieutoestand wordt gedefinieerd en met de daaropvolgende volledige tenuitvoerlegging van de richtlijn op nationaal niveau.

In dit kader blijven de regionale zeeverdragen een erg belangrijke rol spelen en zij zullen nauw worden betrokken bij de vervolgstappen na het bereiken van de eerste mijlpalen van de uitvoering van de KRMS, waardoor er een betere samenhang tussen de nationale benaderingen binnen hun regio ontstaat.