EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 25.6.2020
COM(2020) 259 final

# VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

## over de uitvoering van de kaderrichtlijn mariene strategie (Richtlijn 2008/56/EC)

{SWD(2020) 60 final} - {SWD(2020) 61 final} - {SWD(2020) 62 final}

# Verslag over de uitvoering van de kaderrichtlijn mariene strategie

## 1. INLEIDING

Wereldwijd beslaan oceanen 71 % van het aardoppervlak en, dankzij hun volume, 99 % van het bewoonbare oppervlak op aarde. Zij vormen habitats voor een rijke (maar vaak onbekende) mariene biodiversiteit[1] en herbergen de grootste bekende wezens. Daarnaast leveren zij essentiële diensten aan de mens, zoals voedselvoorziening, klimaatregeling en recreatie. Meer dan de helft van de zuurstof die we inademen, wordt door mariene organismen geproduceerd, een kwart van de jaarlijkse door de mens veroorzaakte $CO_2$-uitstoot in de atmosfeer wordt geabsorbeerd door mariene wateren, en de oceaan (50 maal groter dan de atmosfeer) is het grootste reservoir van actief cyclische koolstof op aarde. De bescherming van het mariene milieu is daarom niet alleen van cruciaal belang voor het behoud van de biodiversiteit, maar ook voor het welzijn van de mens en de planeet. Ook voor de economie is de bescherming van het mariene milieu van cruciaal belang. Zo heeft de blauwe economie van de EU, die stoelt op sectoren die direct of indirect afhankelijk zijn van de gezondheid van onze zeeën, oceanen en kusten, in 2017 een omzet van 658 miljard EUR opgeleverd[2].

Het mariene milieu en de ecosystemen hierin staan echter nog steeds bloot aan verschillende belastende en beïnvloedende factoren als gevolg van menselijke activiteiten, zoals visserij, verstoring van de zeebodem, vervuiling of de opwarming van de aarde. Als reactie hierop heeft de EU de kaderrichtlijn mariene strategie[3] ontworpen als holistische beleidsmaatregel die het mariene milieu van de zeeën rond Europa moet beschermen en het duurzame gebruik van mariene goederen en diensten mogelijk maakt.

De EU gaat van start met een Europese Green Deal[4], een ambitieuze strategie om de biodiversiteit te beschermen en herstellen en van Europa het eerste klimaatneutrale continent ter wereld te maken. Klimaatverandering, biodiversiteit, gezondheid en voedselzekerheid gaan samen. Daarom is het behoud van de natuurlijke omgeving in Europa, ook van onze oceanen en zeeën, een cruciaal onderdeel van de Green Deal. Het succes van de kaderrichtlijn mariene strategie is derhalve van cruciaal belang voor de

[1] Uit de Census of Marine Life (http://www.coml.org/) blijkt bijvoorbeeld dat één liter zeewater 38 000 soorten microbiële bacteriën kan bevatten.

[2] The 2019 EU Blue Economy Report (https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/676bbd4a-7dd9-11e9-9f05-01aa75ed71a1).

[3] 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, blz. 19).

[4] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – De Europese Green Deal, COM(2019) 640 final.

verwezenlijking van de overkoepelende doelstellingen van de EU, zoals het tot staan brengen van het verlies van mariene biodiversiteit en de overgang naar een samenleving zonder vervuiling.

Met dit document voldoet de Commissie aan haar wettelijke verplichting[5] om een verslag over de uitvoering van de richtlijn te publiceren; dit verslag is gebaseerd op eerdere verslagen[6] die zij in de loop van de eerste uitvoeringscyclus heeft gepubliceerd.

De kaderrichtlijn mariene strategie is sinds 2008 van kracht. Op grond van deze richtlijn moeten de lidstaten nationale mariene strategieën ontwikkelen om tot 2020 een "goede milieutoestand" te bereiken of, waar deze al is bereikt, te behouden. De richtlijn wordt in een cyclus van zes jaar in drie belangrijke fasen ten uitvoer gelegd.

1) In 2012 en 2018 moesten de lidstaten verslag uitbrengen over de toestand van hun mariene wateren en doelstellingen vaststellen om een goede milieutoestand te bereiken op basis van de elf "beschrijvende elementen" (doelstellingen) uit de kaderrichtlijn mariene strategie, die betrekking hebben op de gezondheid van ecosystemen en de door de mens veroorzaakte belastende en beïnvloedende factoren[7].

2) In 2014 moesten de lidstaten monitoringprogramma's opzetten om gegevens te verzamelen om de vooruitgang bij het bereiken van een goede milieutoestand en het behalen van doelstellingen te beoordelen.

3) In 2016 moesten de lidstaten programma's van maatregelen opzetten die hen zouden helpen hun doelstellingen te verwezenlijken, en in 2018 moesten zij verslag uitbrengen over hun vorderingen bij de tenuitvoerlegging van de programma's.

[5] Artikel 20, leden 1 en 3, van de kaderrichtlijn mariene strategie.

[6] Verslag 2014 van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de eerste fase van de tenuitvoerlegging van de kaderrichtlijn mariene strategie – Beoordeling en advies van de Europese Commissie COM(2014) 97, samen met het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2014) 49.

Het verslag 2017 van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Beoordeling van de monitoringprogramma's van de lidstaten in het kader van de kaderrichtlijn mariene strategie COM(2017) 3, samen met het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2017) 1.

Het verslag 2018 van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad ter beoordeling van de programma's van maatregelen van de lidstaten in het kader van de kaderrichtlijn mariene strategie COM(2018) 562, samen met de begeleidende werkdocumenten van de diensten van de Commissie SWD(2018) 393 en SWD(2019) 510.

Daarnaast worden per lidstaat en per regio technische verslagen gepubliceerd op https://ec.europa.eu/environment/marine/eu-coast-and-marine-policy/implementation/reports_en.htm

[7] Biologische diversiteit (D1), structuur van de voedselketen (D4) en integriteit van de zeebodem (D6) worden behouden, terwijl de beïnvloedende factoren van niet-inheemse soorten (D2), visserij (D3), een teveel aan nutriënten (D5), veranderingen in de hydrografische omstandigheden (D7), verontreinigende stoffen in het milieu (D8) en in visserijproducten (D9), zwerfvuil op zee (D10) en onderwatergeluid (D11) de mariene ecosystemen niet aantasten.

***"Goede milieutoestand"**: de milieutoestand van de mariene wateren wanneer deze tot ecologisch verscheiden en dynamische oceanen en zeeën leiden die schoon, gezond en gelet op hun intrinsieke omstandigheden productief zijn, en wanneer het gebruik van het mariene milieu op een duurzaam niveau is, aldus het potentieel voor gebruik en activiteiten door de huidige en toekomstige generaties veilig stellend […]. De goede milieutoestand wordt bepaald op het niveau van de mariene regio of subregio […] op basis van de* [11] *kwalitatief beschrijvende elementen in bijlage I* (samenvatting van artikel 3, lid 5, van de kaderrichtlijn mariene strategie).

De Commissie heeft elk stadium van de nationale strategieën in regelmatige verslagen en de bijlagen daarvan (zie voetnoot 6) beoordeeld en hierin lacunes bij de tenuitvoerlegging vastgesteld en adviezen verstrekt aan afzonderlijke lidstaten. De tweede uitvoeringscyclus is formeel van start gegaan in oktober 2018, maar de verslaglegging heeft lang op zich laten wachten[8].

In het onderhavige verslag wordt gekeken naar de uitvoering van de kaderrichtlijn mariene strategie gedurende de eerste uitvoeringscyclus ervan[9]; het verslag gaat vergezeld van drie werkdocumenten van de diensten[10]. De richtlijn zal zo spoedig mogelijk en uiterlijk in 2023 grondiger worden beoordeeld in overeenstemming met de vereisten inzake betere regelgeving[11]. Dit verslag is gebaseerd op door de lidstaten, de Commissie, externe waarnemers en deskundigen uit hoofde van de kaderrichtlijn mariene strategie opgestelde informatie. Het is gericht op de belangrijkste beleidsadviezen en de lessen die uit de eerste uitvoeringscyclus zijn getrokken.

## 2. BELANGRIJKSTE RESULTATEN VAN DE UITVOERING VAN DE KADERRICHTLIJN MARIENE STRATEGIE

### 2.1. De holistische visie

De ecosysteemgerichte aanpak[12] moet ervoor zorgen dat de cumulatieve druk van menselijke activiteiten niet zo groot mag worden dat ecosystemen niet langer in staat zijn om gezond, schoon en productief te blijven. Dankzij de kaderrichtlijn mariene strategie is

[8] Op 15 oktober 2019, een jaar na de uiterste datum, hadden slechts tien landen hun verslagen in elektronische vorm ingediend (België, Denemarken, Duitsland, Estland, Spanje, Letland, Nederland, Polen, Finland en Zweden) en slechts vier in tekstformaat (Griekenland, Frankrijk, Italië en Roemenië). Negen lidstaten hadden geen verslag ingediend.

[9] Overeenkomstig artikel 20, leden 1 en 3. Een "beoordelingsverslag" in een wetsbesluit dat dateert van vóór betere regelgeving wordt geïnterpreteerd als een "uitvoeringsverslag".

[10] In SWD(2020) 60 worden de belangrijkste stappen en conclusies van de uitvoering van de kaderrichtlijn mariene strategie gepresenteerd, SWD(2020) 61 geeft een overzicht van wat er bekend is over de toestand van de mariene wateren van de EU en gaat in op de elf "beschrijvende elementen" van de kaderrichtlijn mariene strategie, en in SWD(2020) 62 worden de kernbegrippen uitgelegd en worden adviezen gegeven voor een geïntegreerde beoordeling en bepaling van een goede milieutoestand.

[11] Als vastgesteld in artikel 23.

[12] Gedefinieerd in het kader op basis van de vijfde vergadering van de Conferentie der partijen bij het Verdrag inzake biologische diversiteit (http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7148) en een brede wetenschappelijke consensus (https://www.compasscicomm.org/ebm-consensus-statement-download).

de ecosysteemgerichte aanpak een juridisch bindend en operationeel beginsel geworden voor het beheer van het gehele mariene milieu van de EU[13].

Een **"ecosysteemgerichte aanpak"** is een strategie voor het geïntegreerde beheer van land, water en levende hulpbronnen die de instandhouding en het duurzame gebruik op billijke wijze bevordert. Het ecosysteemgericht beheer heeft tot doel de gezondheid, productiviteit en veerkracht van het ecosysteem te behouden zodat dit de goederen en diensten kan leveren die de mens wil hebben en nodig heeft. Ecosysteemgericht beheer verschilt van de huidige benaderingen die doorgaans gericht zijn op een enkele soort, sector, activiteit of kwestie; bij deze benadering

De kaderrichtlijn mariene strategie is een van de meest ambitieuze rechtskaders voor de internationale bescherming van de zee, waarbij 23 kuststaten[14] en 5 niet aan zee grenzende staten – in samenwerking met derde landen – proberen een ecosysteemgericht beheer toe te passen en een goede milieutoestand te bereiken in een gebied met een oppervlakte van 5 720 000 $km^2$ in vier verschillende zeegebieden, een gebied dat een kwart groter is dan het landoppervlak van de EU. Het toepassingsgebied van de richtlijn strekt zich uit van de kustlijn tot de diepzee en omvat dus de bescherming van de mariene biodiversiteit in zijn geheel, van eencellige algen tot enorme walvisachtigen, de analyse van alle milieuaspecten, van ecosysteemfuncties tot chemische eigenschappen, en de beoordeling van de effecten van alle menselijke activiteiten, van toerisme tot commerciële bodemtrawlvisserij.

Voor de tenuitvoerlegging van een dergelijke holistische visie en de beoordeling van de duurzaamheid moeten de kenmerken van het ecosysteem en de menselijke belasting (met inbegrip van de belasting vanaf het land of van atmosferische bronnen) bekend zijn en in beheersbeslissingen worden meegenomen. Volgens de kaderrichtlijn mariene strategie moet derhalve aan de hand van elf beschrijvende elementen en een aantal criteria en parameters[15] een geïntegreerde planning (de mariene strategieën) worden ontwikkeld die door alle lidstaten moet worden beoordeeld.

## 2.2. Verkenning van onbekend terrein

Bij de goedkeuring van de kaderrichtlijn mariene strategie was het duidelijk dat de EU behoefte had aan a) een holistisch, ecosysteemgericht beheer van het mariene milieu en b) een verschuiving weg van de bescherming van slechts een beperkt aantal prioritaire habitats en soorten naar de bescherming van het gehele mariene ecosysteem. Voor sommige onderwerpen en regio's waren (en zijn) echter weinig gegevens en kennis over

[13] Na de goedkeuring van de kaderrichtlijn mariene strategie verklaarde de Raad Algemene Zaken dat horizontale beleidsinstrumenten van essentieel belang zijn voor de bevordering van duurzame economische ontwikkeling, milieumonitoring, veiligheid, beveiliging en wetshandhaving in Europa's oceanen, zeeën en kustgebieden. Hij erkende de kaderrichtlijn mariene strategie met de ecosysteemgerichte aanpak voor het beheer van menselijke activiteiten als basis voor de succesvollere en duurzamere ontwikkeling van alle maritieme activiteiten (2973e vergadering van de Raad Algemene Zaken, Brussel, 16 november 2009).

[14] Aangezien dit verslag betrekking heeft op de periode 2008-2019, is het Verenigd Koninkrijk voor die periode als EU-lidstaat gerekend.

[15] Vastgesteld in Besluit (EU) 2017/848 van de Commissie van 17 mei 2017 tot vaststelling van criteria en methodologische standaarden inzake de goede milieutoestand van mariene wateren en specificaties en gestandaardiseerde methoden voor monitoring en beoordeling, en tot intrekking van Besluit 2010/477/EU (PB L 125 van 18.5.2017, blz. 43).

het mariene milieu beschikbaar[16]. Daarom is in de kaderrichtlijn mariene strategie een geharmoniseerd rechtskader opgenomen dat moet waarborgen dat de gegevensverzameling voortdurend wordt verbeterd. De kaderrichtlijn mariene strategie heeft met name bijgedragen tot de vaststelling van uitvoerige mariene monitoringprogramma's in het kader van de nationale mariene strategieën. Deze monitoringprogramma's moeten de toestand van het mariene milieu, het behalen van milieudoelen en de doeltreffendheid van maatregelen meten (SWD(2020) 60).

De kaderrichtlijn mariene strategie gaf de aanzet tot initiatieven voor toegepast onderzoek dat informatie opleverde voor deskundigen, managers en beleidsmakers[17]. Sommige voorbeelden zijn afkomstig uit de beoordeling van zwerfvuil op zee en onderwatergeluid, twee onderwerpen waarover vóór de kaderrichtlijn mariene strategie weinig bekend was. Op basis van de monitoring en vergaarde kennis van zwerfvuil op zee uit hoofde van de kaderrichtlijn mariene strategie heeft de EU nieuwe wetgeving aangenomen om kunststoffen voor eenmalig gebruik en verloren vistuig, die goed zijn voor ongeveer 70 % van al het zwerfvuil op stranden, terug te dringen. De kaderrichtlijn mariene strategie heeft een aanzet gegeven tot de ontwikkeling van onderzoeken voor de monitoring van onderwatergeluid en van een aantal registers voor impulsief onderwatergeluid. Daarnaast vormden de vereisten van de kaderrichtlijn mariene strategie de belangrijkste aanleiding voor nieuwe benaderingen als de analyse van de integriteit van de zeebodem en de analyse van gehele voedselketens.

De kaderrichtlijn mariene strategie-beoordelingen, monitoringnetwerken en programma's van maatregelen leiden er niet alleen toe dat de inspanningen gericht worden op nieuwe onderzoeksterreinen, maar ook op de verbetering van het beheer en de samenhang van het beleid. Er is al een breed scala aan wetgeving van kracht die relevant is voor de richtlijn; in de EU gaat het hierbij met name om de kaderrichtlijn water[18], de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn[19] en het gemeenschappelijk visserijbeleid[20]. Bij de tenuitvoerlegging van de verschillende stappen van de kaderrichtlijn mariene strategie vormde de vaststelling van kennishiaten een belangrijk succes. Aan de hand hiervan

[16] Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft aangegeven dat de ontwikkeling, integratie en coördinatie van het Europese mariene en maritieme onderzoek prioriteit moet hebben. Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Een Europese strategie voor marien en maritiem onderzoek – Een coherent kader voor de Europese onderzoeksruimte ter ondersteuning van het duurzame gebruik van oceanen en zeeën, COM(2008) 534 definitief (PB C 306 van 16.12.2009, blz. 46).

[17] Zie bijvoorbeeld "LIFE and the marine environment" (https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/05dc1264-88a5-11e8-ac6a-01aa75ed71a1/language-en), projecten gefinancierd uit EU-kaderprogramma's voor onderzoek en innovatie zoals https://cordis.europa.eu/article/id/400695-better-marine-stewardship-through-research-and-innovation, de projecten DEVOTES en STAGE (http://www.devotes-project.eu/, http://www.stagesproject.eu/) of de lijst van projecten in SWD(2020) 60.

[18] 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, blz. 1).

[19] Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PB L 20 van 26.1.2010, blz. 7) en 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).

[20] Verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1954/2003 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van Verordeningen (EG) nr. 2371/2002 en (EG) nr. 639/2004 van de Raad en Besluit 2004/585/EG van de Raad (PB L 354 van 28.12.2013, blz. 22).

konden lidstaten, EU-instellingen en belanghebbenden bepalen waar de belangrijkste beheers- en onderzoeksbehoeften liggen. De richtlijn heeft de kennis van de toestand waarin de mariene wateren van de Unie verkeren aanmerkelijk verbeterd (SWD(2020) 61), al blijft de integratie en harmonisatie van deze kennis op EU-niveau een uitdaging.

## 2.3. Gezamenlijke inspanningen

De kaderrichtlijn mariene strategie vereist van de lidstaten een ongekende en gecoördineerde inzet. Om deze taak te vergemakkelijken, hebben de lidstaten en de Commissie (samen met de regionale zeeverdragen en andere belanghebbenden) een informeel coördinatieprogramma opgezet, de gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie. Bij deze strategie zijn ten minste 280 deskundigen uit de lidstaten, tot wel 70 deelnemers van EU-instellingen en ruim 100 geregistreerde waarnemers of belanghebbenden betrokken. De gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie wordt aangestuurd door de directeuren waterbeheer van de Europese Unie en georganiseerd door de Marine Strategy Coordination Group[21]. Drie werkgroepen richten zich op overkoepelende kwesties: goede milieutoestand; programma's van maatregelen en sociaal-economische analyse; en de uitwisseling van gegevens, informatie en kennis. Vier technische subgroepen richten zich op opkomende problemen die een punt van grote zorg zijn: onderwatergeluid, zwerfvuil op zee, integriteit van de zeebodem en mariene gegevens. Alle groepen ontwikkelen en worden het (doorgaans bij consensus) eens over een gezamenlijke aanpak voor de uitvoering van de richtlijn. Tot op heden zijn vijftien richtsnoeren goedgekeurd[22]. Het aantal vergaderingen (gemiddeld achttien vergaderingen over de gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie per jaar), de toenemende specialisatie en de behoefte aan coördinatie om een gebrek aan integratie tussen de verschillende specialisaties te voorkomen, vormen grote uitdagingen voor het uitvoeringsproces.

De gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie is van groot voordeel voor de uitvoering van de richtlijn en maakt het proces efficiënter; bovendien worden de structuren van de strategie gezien als waardevolle platforms voor de uitwisseling van informatie en het vergroten van vertrouwen in het besluitvormingsproces[23]. De meeste leden van de gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie zijn het erover eens dat de structuur en het werkprogramma van de strategie geschikt zijn voor het beoogde doel, maar dat de bestaande procedures wat meer gestroomlijnd en vereenvoudigd zouden moeten worden zodat er meer tijd overblijft om de beoordelingen van de Commissie te bespreken en de richtlijn beter af te stemmen op andere richtlijnen, met name voor verslagleggingsdoeleinden[24].

[21] Deskundigengroep van de Commissie op het gebied van strategische coördinatie voor de kaderrichtlijn mariene strategie (2008/56/EG) (E02550).

[22] Beschikbaar op https://circabc.europa.eu/w/browse/1dfbd5c7-5177-4828-9d60-ca1340879afc

[23] Conclusies van de Marine Strategy Coordination Group, uitgewerkt door Cavallo et al., 2017 (http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2017.09.035).

[24] Resultaten van een vragenlijst die in april 2019 is toegezonden aan alle leden van de verschillende groepen die bij de gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie betrokken zijn; hierin werden zij gevraagd de functies en het werkprogramma van de strategie kritisch te beoordelen.

## 2.4. Betrokkenheid van het publiek en kennis van de oceanen[25]

Toegang tot milieu-informatie, betrokkenheid van het publiek bij het milieubesluitvormingsproces en toegang tot de rechter zijn algemene beginselen die in milieuverbintenissen op internationaal niveau worden bevorderd[26]. De kaderrichtlijn mariene strategie bevat expliciete eisen[27] om te helpen deze verbintenissen na te komen. In de kaderrichtlijn mariene strategie is een transparant mechanisme opgezet voor het ontwerpen en uitvoeren van nationale mariene strategieën en het volgen van het proces op Europees niveau (de uitvoering kan bijvoorbeeld worden gevolgd via open platforms om informatie te delen[28]). De lidstaten zijn uitdrukkelijk verplicht om de actieve deelname van alle betrokken partijen te bevorderen. Bovendien maakt een raadpleging van het publiek deel uit van elke uitvoeringsfase, georganiseerd door elk van de 23 kustlidstaten (SWD(2020) 60). Ook bewustmakingscampagnes maken deel uit van veel programma's van maatregelen van de kaderrichtlijn mariene strategie.

De kaderrichtlijn mariene strategie is cruciaal geweest om de aandacht te vestigen op de gezondheid van mariene ecosystemen, bijvoorbeeld om mensen bewust te maken van het bruto-effect van terrestrische verontreiniging , onder meer door plastic, op de zee. De raadpleging van het publiek heeft maatschappelijke organisaties en belanghebbenden in heel Europa betrokken bij de ontwikkeling van de nationale mariene strategieën. Deze raadplegingen en activiteiten om het publiek bij het onderwerp te betrekken en de gegenereerde gegevensstroom zullen een grote rol blijven spelen bij de overdracht van kennis over oceanen aan het Europese publiek en de bewustmaking van de invloed van de oceanen op het leven van mensen en de gevolgen van menselijke activiteiten en het gedrag van mensen op mariene ecosystemen.

## 2.5. Regionale samenwerking

Het feit dat bepaalde belastende factoren en ecosystemen grensoverschrijdend van aard zijn, maakt het erg lastig om deze alleen op het niveau van de lidstaten te beheren[29]. De kaderrichtlijn mariene strategie bevat een lijst van de regio's en subregio's waar de richtlijn wordt uitgevoerd, vereist regionale coördinatie tussen de lidstaten en moedigt samenwerking met niet-EU-landen aan[30]. In de richtlijn staat dat regionale zeeverdragen[31] het instrument voor een dergelijke samenwerking kunnen vormen. Over

[25] Kennis van de oceanen is het inzicht in de oceaan en de relatie van de mens met de oceaan.

[26] Specifiek op grond van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties, dat in 1998 is aangenomen.

[27] Artikel 19 en bijlage VI, punt 8, kaderrichtlijn mariene strategie.

[28] Bv. CIRCABC (https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp) en WISE Marine (https://water.europa.eu/marine).

[29] De Raad Algemene Zaken benadrukte dat het succes van de kaderrichtlijn mariene strategie afhangt van de samenwerking met en tussen de lidstaten en de regio's die een zeebekken delen – en met niet-EU-landen waar van toepassing. De Raad benadrukte tevens dat alle landen die mariene wateren en grensoverschrijdende stroomgebieden zo nauw mogelijk moeten samenwerken (2973e vergadering van de Raad Algemene Zaken, Brussel, 16 november 2009, en 2988e vergadering van de Raad Milieu, Brussel, 22 december 2009).

[30] Artikelen 4, 5 en 6 van de kaderrichtlijn mariene strategie. De definitieve overeengekomen kaart van de mariene regio's en subregio's van de kaderrichtlijn mariene strategie is beschikbaar op https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/europe-seas#tab-gis-data

[31] Vier regionale zeeverdragen bestrijken de mariene wateren van de EU: het Verdrag ter bescherming van het mariene milieu in het Oostzeegebied (Verdrag van Helsinki – Helcom), het Verdrag inzake de

het algemeen geldt dat de regionale zeeverdragen de afgelopen tien jaar i) in de meeste gevallen geschikte platforms voor de uitvoering van de kaderrichtlijn mariene strategie zijn geworden, waarop de partijen bij het verdrag samenwerken en hun manier van aanpak delen en hierbij de gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie uit de kaderrichtlijn mariene strategie nauwgezet volgen[32]; ii) de samenwerking en afspraken over maatregelen en doelstellingen met niet-EU-landen hebben ondersteund; iii) aanzienlijke technische en financiële input van de EU hebben ontvangen om hun werkprogramma's te ontwikkelen.

De vier regionale zeeverdragen rond Europa hebben hetzelfde algemene doel (bescherming van het mariene milieu) en volgen de ecosysteemgerichte benadering, maar zij verschillen qua structuur, wetenschappelijke en operationele capaciteit, governance (met inbegrip van monitoring van de naleving) en de mate waarin zij de deelnemende EU-lidstaten ondersteunen bij de uitvoering van de kaderrichtlijn mariene strategie. Het concept "goede milieutoestand" en de in de kaderrichtlijn mariene strategie vastgestelde milieudoelen zijn in een aantal, maar niet in alle regionale zeeverdragen opgenomen. In sommige gevallen is de voorkeur gegeven aan de beschrijving van trends (verbetering of verslechtering) in plaats van het vastleggen van criteria om te bepalen of de toestand goed is of niet. Regionale zeeverdragen brengen regelmatig in een of andere vorm verslag uit over de toestand van het mariene milieu[33], en proberen hun tijdschema's af te stemmen op de cyclus van zes jaar van de kaderrichtlijn mariene strategie, actieplannen vast te stellen en monitoringactiviteiten te coördineren.

Tegelijkertijd profiteren de regionale zeeverdragen van de aanzienlijke personele middelen die voor de kaderrichtlijn mariene strategie zijn ingezet en de kennis die dit sinds de vaststelling van de richtlijn heeft opgeleverd. De EU heeft veel projecten gefinancierd die gericht waren op de gecoördineerde uitvoering van de kaderrichtlijn en de ontwikkeling van actieplannen voor regionale zeeverdragen in alle mariene regio's. De strijd tegen zwerfvuil op zee is een goed voorbeeld van de manier waarop gerichte en substantiële EU-financiering uit een aantal bronnen[34] wordt gebruikt voor de uitvoering van regionale actieplannen tegen zwerfvuil op zee, waardoor nationale, regionale en EU- en zo niet zelfs mondiale doelen tegelijkertijd kunnen worden verwezenlijkt.

---

bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (het Ospar-verdrag (Oslo-Parijs)), het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu en het kustgebied van de Middellandse Zee (Verdrag van Barcelona – UNEP/MAP) en het Verdrag inzake de bescherming van de Zwarte Zee tegen verontreiniging (Verdrag van Boekarest, waartoe de EU nog steeds probeert toe te treden). OSPAR bestrijkt echter niet het gehele Europese deel van de subregio Macaronesië, maar uitsluitend de Azoren-archipel.

[32] De gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie door die de lidstaten en de Commissie is vastgesteld ter uitvoering van Richtlijn 2008/56/EG, zie punt 2.3 van dit verslag.

[33] Mediterranean Quality Status Report UNEP/MAP (https://www.medqsr.org/), Intermediate Assessment OSPAR (https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/intermediate-assessment-2017/), tweede Holistic Assessment HELCOM (http://stateofthebalticsea.helcom.fi/), Black Sea State of Environment Report 2009-2014 (http://www.blacksea-commission.org/SoE2009-2014/SoE2009-2014.pdf).

[34] Bijvoorbeeld Life+, Horizon 2020, financiering uit hoofde van de Europese structuur- en investeringsfondsen met inbegrip van het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en regionale financiering, financiering uit hoofde van het nabuurschapsbeleid of het partnerschapsinstrument en ontwikkelingsfinanciering.

## 2.6. De mondiale afspraken

De kaderrichtlijn mariene strategie is voor de EU een belangrijke pijler voor het nakomen van de toezeggingen die zij op mondiaal niveau heeft gedaan om het mariene milieu te beschermen en een duurzaam oceaanbeheer te ontwikkelen, zoals bevestigd in het internationale initiatief voor oceaangovernance van de EU[35]. De richtlijn draagt er ook in belangrijke mate toe bij dat de maatregelen in de verschillende EU-lidstaten meer samenhang vertonen.

Zoals onlangs is bevestigd in Agenda 2030[36], maar ook op basis van tientallen jaren van erkenning door de mondiale gemeenschap[37], is de ecosysteemgerichte benadering van cruciaal belang voor het "beschermen en duurzaam gebruikmaken van de oceanen, zeeën en mariene hulpbronnen voor duurzame ontwikkeling" (duurzameontwikkelingsdoelstelling (SDG) 14). De monitoring en beoordeling uit hoofde van de kaderrichtlijn mariene strategie helpen de EU de meeste SDG 14-doelstellingen te bereiken, die betrekking hebben op duurzaam beheer, beschermde gebieden, verontreiniging door zwerfvuil op zee en eutrofiëring, verzuring, gevolgen van niet-duurzame visserijpraktijken, wetenschappelijke kennis en de toepassing van internationaal recht. Op zeebekkenniveau helpt de regionale samenwerking van lidstaten met de betrokken regionale zeeverdragen bij de coördinatie van de regionale uitvoering en beoordeling van oceaangerelateerde SDG's[38] in overeenstemming met de richtlijn.

De kaderrichtlijn mariene strategie bevat de specifieke regelgevingsdoelstelling dat "de biologische diversiteit wordt behouden" als hoeksteen voor het bereiken van een goede milieutoestand van oceanen en zeeën. De richtlijn bevat een evaluatie van de toestand van mariene soortgroepen (waaronder vogels, zoogdieren en vissen) en soorten pelagische en zeebodemhabitats, en levert derhalve een rechtskader om de afspraken van het Verdrag inzake biologische diversiteit (CBD) en de aanstaande EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 te kunnen nakomen. De kaderrichtlijn mariene strategie voorziet tevens in de vaststelling van beschermde mariene gebieden en andere ruimtelijke beschermingsmaatregelen die samenhangende en representatieve netwerken vormen in overeenstemming met internationale afspraken[39].

---

[35] Internationale oceaangovernance: een agenda voor de toekomst van onze oceanen, JOIN(2016) 49 final.

[36] "Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development" (A/RES/70/1), aangenomen in september 2015 als actieplan voor mens, planeet en welvaart. Het bestaat uit 17 duurzameontwikkelingsdoelstellingen en 169 subdoelstellingen.

[37] Bijvoorbeeld de Verklaring van Rio inzake milieu en ontwikkeling van de Conferentie van de Verenigde Naties over milieu en ontwikkeling (UNCED) van 1992 of het slotdocument van Rio+20 "The Future We Want" (A/CONF.216/L.1).

[38] Zie bijvoorbeeld de ministeriële verklaring van HELCOM (http://www.helcom.fi/Documents/HELCOM%20at%20work/HELCOM%20Brussels%20Ministerial%20Declaration.pdf) aangenomen op 6 maart 2018.

[39] Met name Aichi-doelstelling 11 van het CBD: In 2020 wordt ten minste 17 procent van de binnenwateren en 10 procent van de kust- en mariene gebieden, en met name gebieden van bijzonder belang voor de biodiversiteit en ecosysteemdiensten, in stand gehouden door middel van doeltreffend en naar billijke maatstaven beheerde, ecologisch representatieve en onderling goed verbonden stelsels van beschermde gebieden en andere doeltreffende, gebiedsgerichte instandhoudingsmaatregelen en geïntegreerd in het bredere landschap en zeelandschap.

In de richtlijn is de UNCLOS-vereiste[40] opgenomen dat de risico's of gevolgen van verontreiniging op de mariene wateren van de EU moeten worden geobserveerd en gemeten. Bovendien wordt hierin uitvoering gegeven aan verschillende verplichtingen volgens welke de lidstaten maatregelen moeten nemen om verontreiniging van het mariene milieu vanaf het land te voorkomen, te beperken en te bestrijden, om verontreiniging van de zeebodem en de ondergrond daarvan te voorkomen en de introductie van niet-inheemse soorten tegen te gaan. Daarnaast omvat de kaderrichtlijn mariene strategie UNCLOS-bepalingen inzake duurzame visserij en aquacultuur en inzake innovatie en investeringen in onderzoek. Tot slot is het belangrijk dat de kaderrichtlijn mariene strategie door de nadruk op regionale samenwerking te leggen landen helpt te voldoen aan hun verplichting uit hoofde van UNCLOS om samen te werken om het mariene milieu te beschermen.

In de Overeenkomst van Parijs[41] werd de oceaan voor het eerst genoemd in een klimaatovereenkomst en werd de integrale rol van de oceaan in het mondiale klimaatsysteem onderkend. Op dit moment hebben de meeste nationale toezeggingen in het kader van de Overeenkomst van Parijs betrekking op mariene ecosystemen; overheden geven aan dat gevolgen voor kusten, gevolgen van de opwarming van de oceanen en gevolgen van de visserij hun grootste punten van zorg zijn[42]. De kaderrichtlijn mariene strategie en de holistische mariene strategieën van de richtlijn vormen een goed kader (dat nog niet volledig wordt benut) voor het monitoren van de gevolgen van klimaatverandering, het onderzoeken van mogelijkheden om de klimaatverandering te beperken en het toepassen van de ecosysteemgerichte benadering van de aanpassing aan de klimaatverandering in het mariene milieu. Europa zal in het kader van haar inspanningen om in 2050 koolstofneutraal te zijn – een onderdeel van de Green Deal – waarschijnlijk een ongekende toename van offshore hernieuwbare energie zien[43], wat onvermijdelijk gevolgen zal hebben voor mariene soorten en habitats.

## 3. BELANGRIJKSTE VERBANDEN TUSSEN EU-BELEID EN DE KADERRICHTLIJN MARIENE STRATEGIE[44]

Het kader van kaderrichtlijn mariene strategie voor het behoud van biodiversiteit en het waarborgen van een duurzaam gebruik van mariene hulpbronnen van de EU wordt in hoge mate ondersteund door andere rechtsinstrumenten van de EU. In deze paragraaf

[40] Het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (UNCLOS) stipuleert de verantwoordelijkheden en rechten van landen met betrekking tot zeeën en oceanen en bevat een aantal verplichtingen met betrekking tot de bescherming en het behoud van het mariene milieu.

[41] De eerste juridisch bindende universele overeenkomst om klimaatverandering te voorkomen door de opwarming van de aarde te beperken tot ruim onder de 2 °C en te streven naar een maximale stijging van 1,5 °C, aangenomen in Parijs in december 2015 (https://unfccc.int/documents/9097).

[42] Verbintenissen met betrekking tot de oceanen uit hoofde van de Overeenkomst van Parijs (https://doi.org/10.1038/nclimate3422).

[43] Volgens de mededeling van de Commissie "Een schone planeet voor iedereen – Een Europese strategische langetermijnvisie voor een bloeiende, moderne, concurrerende en klimaatneutrale economie" (COM/2018/773 final) zal 80 % van de elektriciteit afkomstig zijn uit hernieuwbare energiebronnen, die zich steeds vaker op zee bevinden.

[44] Volgens artikel 20, lid 3, onder g), van de kaderrichtlijn mariene strategie moet een samenvatting worden ingediend van de bijdrage die door ander communautair beleid ter zake tot de verwezenlijking van de doelstellingen van deze richtlijn wordt geleverd. Deze samenvatting komt niet in de plaats van de toekomstige analyse van de beleidscoherentie die in het kader van de evaluatie van de kaderrichtlijn mariene strategie moet worden opgesteld.

wordt ingegaan op de negen beleidsmaatregelen van de EU die volgens de lidstaten het meest bijdragen aan de programma's van maatregelen van de kaderrichtlijn mariene strategie en op het onlangs ontwikkelde beleid ter bestrijding van verontreiniging door plastic. Over het algemeen wordt in de kaderrichtlijn mariene strategie i) alle beschikbare (officiële) informatie over mariene wateren in de EU in de nationale mariene strategieën geïntegreerd en ii) de situatie beoordeeld om het mariene milieu doeltreffend te beheren. Er worden nieuwe beleidsconcepten zoals drempelwaarden voor het bepalen van een goede milieutoestand[45] ontwikkeld om de strategieën in praktijk te brengen en de bestaande drempelwaarden[46] uit andere beleidsmaatregelen aan te vullen.

### 3.1. De kaderrichtlijn water en de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater[47]

Veel zaken die van invloed zijn op het rivier- en mariene milieu vinden hun oorsprong op het land. De kaderrichtlijn mariene strategie en de kaderrichtlijn water betreffen dus vergelijkbare bedreigingen en onderliggende drijvende krachten (gebruik door en activiteiten van de mens), en veel maatregelen komen dan ook overeen. Maatregelen op grond van de kaderrichtlijn mariene strategie voor mariene eutrofiëring, vervuilende stoffen, hydrografische veranderingen en biodiversiteit zijn gebaseerd op de maatregelen die in het kader van de kaderrichtlijn water zijn ingediend. Slechts in een derde van de stroomgebiedbeheersplannen die in het vijfde uitvoeringsverslag van de kaderrichtlijn water zijn onderzocht[48] wordt aangegeven dat er aanvullende maatregelen nodig zijn om bij te dragen aan de kaderrichtlijn mariene strategie. Een aantal lidstaten heeft op vrijwillige basis maatregelen opgenomen ter bestrijding van bijvoorbeeld afval in rivieren om de tenuitvoerlegging van de kaderrichtlijn mariene strategie te ondersteunen.

In termen van ruimtelijke dekking zijn beide richtlijnen van toepassing in kust- en territoriale wateren, waarbij de kaderrichtlijn mariene strategie uitdrukkelijk alleen die aspecten bestrijkt die niet zijn opgenomen in de kaderrichtlijn water voor kustwateren (bv. onderwatergeluid, zwerfvuil op zee), en de kaderrichtlijn water alleen wat betreft de chemische toestand van toepassing is op territoriale wateren. In 2017 heeft de Commissie het kaderrichtlijn mariene strategie-besluit voor de omschrijving van de goede milieutoestand bijgewerkt. Volgens het besluit van 2017 moeten de lidstaten de beoordelingen van de kaderrichtlijn water voor mariene eutrofiëring, verontreinigende stoffen en hydrografische veranderingen hergebruiken. Dit gebeurt echter niet altijd,

[45] "Drempelwaarde": een waarde of bereik van waarden om het voor een bepaald criterium bereikte kwaliteitsniveau te kunnen beoordelen, waardoor wordt bijgedragen aan de beoordeling van de mate waarin de goede milieutoestand wordt bereikt (artikel 2, lid 5, van Besluit (EU) 2017/848 van de Commissie). Drempelwaarden omvatten een "aanvaardbare afwijking" van de referentie- of ongerepte toestand. Hierdoor kan op duurzame wijze gebruik worden gemaakt van de zee waarbij een zekere mate van belastende factoren acceptabel is mits de algemene kwaliteit van het milieu behouden blijft (SWD(2020) 62).

[46] Hier zijn ook andere benamingen voor, zoals milieukwaliteitsnormen.

[47] Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PB L 135 van 30.5.1991, blz. 40).

[48] Werkdocument van de diensten van de Commissie – Verslag over de uitvoering van de maatregelenprogramma's in het kader van de kaderrichtlijn water bij de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – De kaderrichtlijn water en de overstromingsrichtlijn: acties om de "goede toestand" van EU-wateren te bereiken en overstromingsrisico's te beperken, (SWD/2015/50 final).

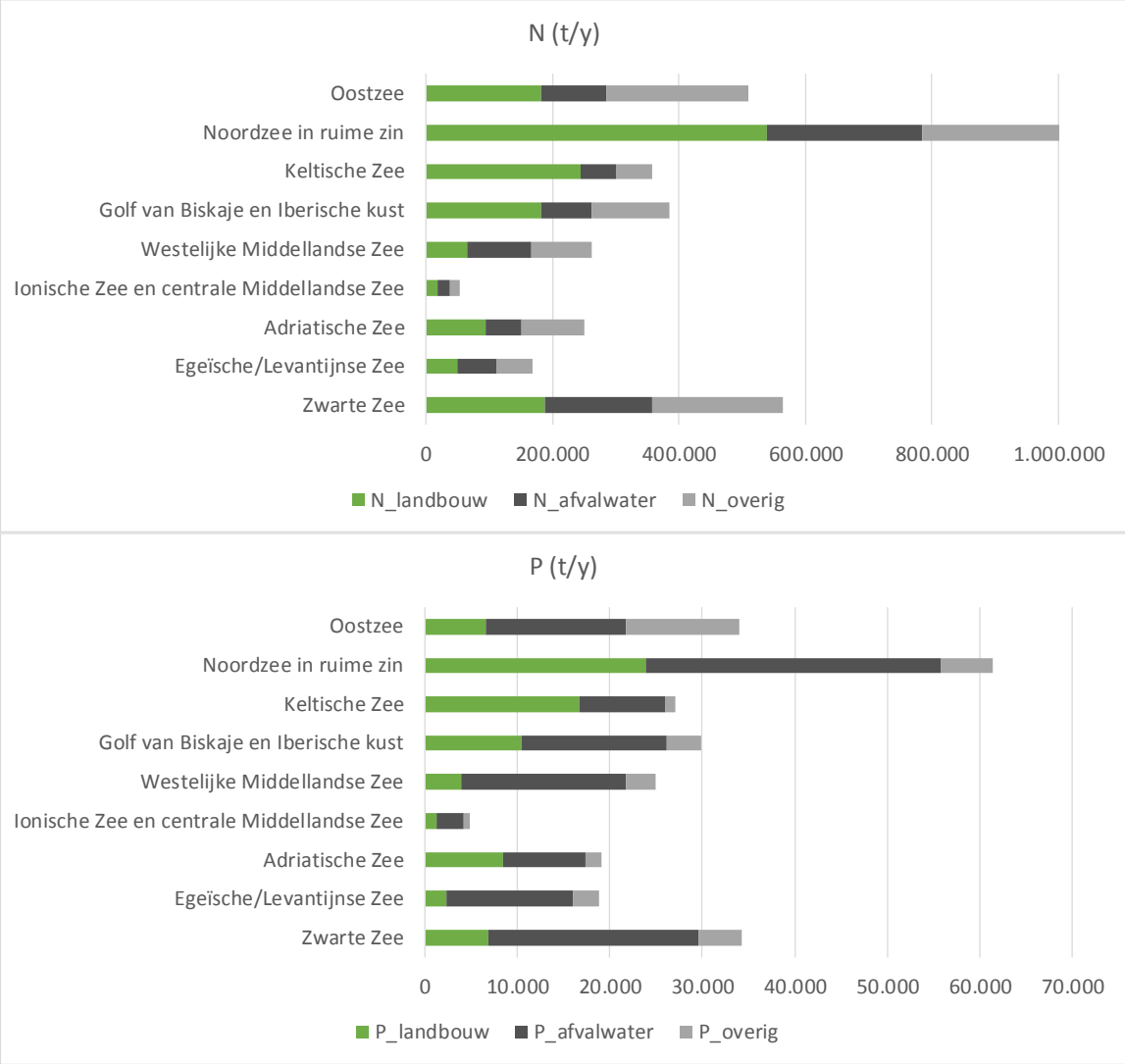
zoals ook blijkt uit de geschiktheidscontrole van de kaderrichtlijn water[49], aangezien de nationale beoordelingen uit hoofde van beide richtlijnen enigszins van elkaar kunnen verschillen (bv. verschillende kwaliteitselementen of schalen voor de beoordeling) en de omschrijving van een goede ecologische/chemische toestand in de kaderrichtlijn water niet altijd op dezelfde elementen is gebaseerd als de goede milieutoestand van de kaderrichtlijn mariene strategie. Niettemin zijn de kaderrichtlijn water en de kaderrichtlijn mariene strategie volgens de geschiktheidscontrole echter coherent en hebben zij complementaire doelstellingen. Bij circa 40 % van de oppervlaktewateren (rivieren, meren, overgangswateren en kustwateren) is een goede ecologische toestand of een goed ecologisch potentieel vastgesteld, en bij 38 % een goede chemische toestand[50]. Dit heeft rechtstreekse gevolgen voor de voortgang in het kader van de kaderrichtlijn mariene strategie.

In de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater zijn doelstellingen en instrumenten vastgesteld om met name de toevoer van organisch materiaal en nutriënten via puntbronnen terug te dringen. In de meeste programma's van maatregelen van de lidstaten wordt het verband gelegd tussen de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater en eutrofiëring, terwijl andere onderwerpen die rechtstreeks relevant zijn voor de kaderrichtlijn mariene strategie (zoals vervuilende stoffen en zwerfvuil op zee) veelal niet expliciet worden genoemd. Uit de evaluatie van de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater komt naar voren dat de richtlijn zeer doeltreffend is geweest voor het verminderen van de verontreiniging van behandeld afvalwater en dat het voor het verwezenlijken van de doelstellingen van de kaderrichtlijn mariene strategie cruciaal blijft dat de richtlijn wordt uitgevoerd[51]. In de evaluatie werd gewezen op enkele beperkingen bij de rioolwaterzuiveringsinstallaties die van belang kunnen zijn voor het mariene milieu, waaronder het feit dat sommige verontreinigende stoffen die een groeiend probleem vormen (bv. geneesmiddelen en microplastics) niet worden verwijderd, of dat niet al het regenwater, afgevloeide stedelijke water of water van kleine agglomeraties wordt behandeld. Niettemin is de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater een van de meest doeltreffende instrumenten geweest voor het terugdringen van stedelijke verontreiniging, met inbegrip van nitraat en fosfor in rivieren en in zee.

[49] Werkdocument van de diensten van de Commissie – Fitness Check of the Water Framework Directive, Groundwater Directive, Environmental Quality Standards Directive and Floods Directive (SWD/2019/439).

[50] EEA-verslag 2018 "European Waters – assessment of status and pressures" (https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-water#tab-data-references).

[51] Zie https://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/evaluation/index_en.htm en de documenten op deze site.




*Figuur 1: Belasting van stikstof (N) en fosfor (P) voor mariene subregio's per bron (in ton per jaar). Deze analyse maakte deel uit van de recente evaluatie van de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater*[52].

## 3.2. Vogelrichtlijn en habitatrichtlijn

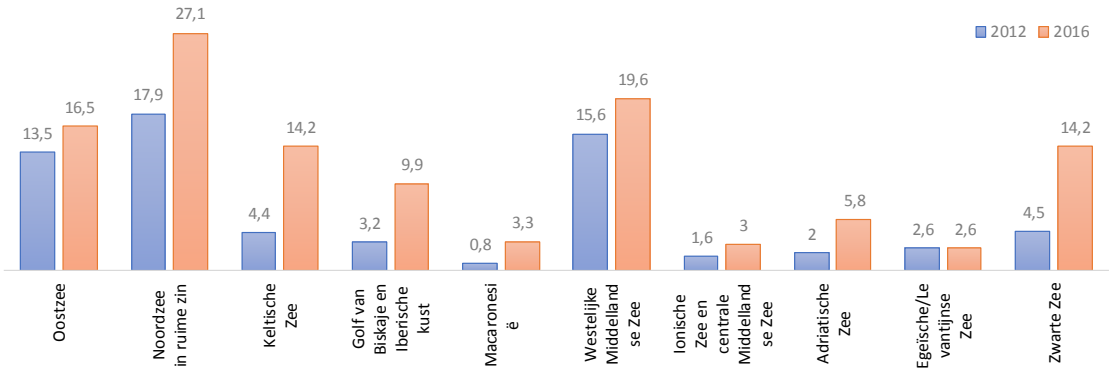
Zoals blijkt uit de programma's van maatregelen van de kaderrichtlijn mariene strategie zijn de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn bijzonder relevant voor het bereiken van een goede milieutoestand met betrekking tot mariene biodiversiteit, niet-inheemse soorten en commerciële visserijproducten. Slechts in een klein aantal programma's van maatregelen wordt een verband gelegd tussen de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn en de beschrijvende elementen van de kaderrichtlijn mariene strategie met betrekking tot zwerfvuil op zee en onderwatergeluid, zelfs als deze een bedreiging kunnen vormen voor bijvoorbeeld zeevogels, -zoogdieren en -reptielen.

Alle drie de richtlijnen bevatten vergelijkbare doelstellingen, al heeft de kaderrichtlijn mariene strategie een breder toepassingsgebied. Het hoofddoel van de habitatrichtlijn – het bereiken van een "gunstige staat van instandhouding" voor de in de richtlijn bedoelde soorten en habitats, en een vergelijkbaar doel van de vogelrichtlijn voor alle wilde vogels

[52] Gegevens van Pistocchi et al., 2019 (https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/0cefb8f4-1fb5-11ea-95ab-01aa75ed71a1).

– komt qua omschrijving, maatregelen of termijnen niet exact overeen met een "goede milieutoestand". Wel ondersteunen beide concepten elkaar. De lidstaten beoordelen om de zes jaar de toestand en ontwikkelingen van soorten en habitats die door de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn worden beschermd en brengen hierover verslag uit. Voor de periode 2007-2012 loopt het percentage soorten met een gunstige staat van instandhouding in de Europese mariene regio's waarover in het kader van de habitatrichtlijn wordt gerapporteerd, uiteen van nul in de Zwarte Zee tot 20 % in de Oostzee[53]. Het besluit van 2017 beoogt, waar mogelijk, het hergebruik van de beoordelingen van mariene soorten en habitats uit de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn, maar elke lidstaat kan hier zelf invulling aan geven[54]. Bovendien worden zowel in de kaderrichtlijn mariene strategie als in de habitatrichtlijn geografische gebieden aangewezen waarop de lidstaten dienen samen te werken en een gezamenlijke aanpak te volgen. De regionale grenzen in de twee richtlijnen zijn nu grotendeels geharmoniseerd.

De ruimtelijke beschermingsmaatregelen waarover op grond van de kaderrichtlijn mariene strategie wordt gerapporteerd, hebben doorgaans betrekking op de beschermde mariene gebieden die in het kader van de vogelrichtlijn en habitatrichtlijn zijn vastgesteld als onderdeel van het Natura 2000-netwerk, dat voor het mariene milieu nog altijd niet volledig is. Door de kaderrichtlijn mariene strategie wordt er nu echter anders gekeken naar ruimtelijke bescherming: naast de specifieke instandhoudingsdoelstellingen van de afzonderlijke beschermde mariene gebieden moeten netwerken van deze gebieden nu ook ecologisch samenhangend en representatief zijn op (sub)regionaal niveau. Netwerken van beschermde gebieden moeten dus holistische instrumenten zijn om alle belangrijke belastende factoren aan te pakken en doeltreffend zijn; bovendien moeten alle mariene habitats en ecosysteemkenmerken hierin billijk zijn vertegenwoordigd. Op regionaal niveau is in de kaderrichtlijn mariene strategie-programma's van maatregelen van de lidstaten echter nog steeds geen rekening gehouden met de samenhang en doeltreffendheid.




*Figuur 2: Recente ontwikkeling (2012-2016) van het procentuele gebied dat in de verschillende mariene subregio's onder de beschermde mariene gebieden in EU-wateren valt*[55].

[53] Soorten van Europees belang: https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/species-of-european-interest-2/assessment

[54] De Commissie is een onderzoek gestart naar de afstemming van de gerapporteerde gegevens en beleidsdoelstellingen uit de vogelrichtlijn, habitatrichtlijn en de kaderrichtlijn mariene strategie met de beoordeling van mariene soorten en habitats.

[55] Gegevens van ETC/ICM, 2017 (https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/external/spatial-analysis-of-marine-protected).

## 3.3. Gemeenschappelijk visserijbeleid

Een van de doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid is coherentie met de kaderrichtlijn mariene strategie en met de doelstelling van het bereiken van een goede milieutoestand uit deze richtlijn. Door exploitatieniveaus vast te stellen en technische maatregelen in te stellen die bepalen wat duurzame visserijpraktijken zijn, wordt met het gemeenschappelijk visserijbeleid getracht de druk vanuit de visserij aan te pakken die de commerciële vis- en schaal- en schelpdierbestanden beïnvloedt (een van de beschrijvende elementen van de kaderrichtlijn mariene strategie). Doel van dit beleid is ook tot doel ervoor te zorgen dat de negatieve effecten van visserijactiviteiten op het mariene ecosysteem zoveel mogelijk worden beperkt. Het gaat hierbij om de gevolgen voor de dichtheid en diversiteit van het leven in zee, mariene voedselketens en ecosystemen en habitats van de zeebodem (met name relevant voor drie andere beschrijvende elementen van de kaderrichtlijn mariene strategie). Door de visserij veroorzaakt afval zoals afgedankte of verloren visnetten en ander vistuig kan bovendien veranderingen in habitats teweegbrengen. Met betrekking tot kaderrichtlijn mariene strategie-maatregelen koppelen de meeste lidstaten maatregelen voor mariene biodiversiteit en commerciële visserijproducten aan het gemeenschappelijk visserijbeleid, terwijl dit voor zwerfvuil op zee maar in een klein aantal lidstaten het geval is. Beheersmaatregelen die de Commissie in het kader van dit beleid heeft voorgesteld, hebben geleid tot een daling van de visserijsterfte bij verschillende commercieel geëxploiteerde vis- en schaal- en schelpdierbestanden in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan en de Oostzee, al is deze vooruitgang nog niet voldoende om de betreffende doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid te bereiken. De situatie is ernstiger in de Middellandse Zee en de Zwarte Zee waar overbevissing nog steeds veel voorkomt.

Bijlage I bij de kaderrichtlijn mariene strategie bepaalt dat alle commercieel geëxploiteerde soorten vis en schaal- en schelpdieren binnen veilige biologische grenzen moeten blijven. Om deze toestand vast te stellen, wordt binnen de kaderrichtlijn mariene strategie gebruikgemaakt van het concept van maximale duurzame opbrengst uit het gemeenschappelijke visserijbeleid. Daarom worden lidstaten aangemoedigd gebruik te maken van bestandsbeoordelingen en relevante meerjarenplannen en passende wetenschappelijke instanties te raadplegen. Lidstaten beschikken op grond van het gemeenschappelijk visserijbeleid in meer of mindere mate over gegevens over visbestanden en rapporteren deze, maar andere criteria zoals de sterfte/verwonding van soorten die verband houdt met incidentele bijvangst of de fysieke verstoring van de zeebodem door visserijactiviteiten, worden niet systematisch door de lidstaten gerapporteerd. Soms is hierover wel regionale informatie beschikbaar; zo vertoont bijvoorbeeld 86 % van de beoordeelde zeebodem in de Noordzee in ruime zin en de Keltische zeeën tekenen van fysieke verstoring door bodemtrawls[56]. Als de doelstellingen van de kaderrichtlijn mariene strategie en het gemeenschappelijk visserijbeleid zouden worden verwezenlijkt, zouden commerciële visbestanden, biodiversiteit en habitats beter worden beschermd. Daarnaast zou het vaststellen van drempelwaarden in het kader van de kaderrichtlijn mariene strategie helpen bij de tenuitvoerlegging van gerichte maatregelen, met inbegrip van maatregelen in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid.

[56] OSPAR-beoordelingsportaal, omvang van de fysieke schade aan de meest voorkomende en bijzondere habitats (https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/intermediate-assessment-2017/biodiversity-status/habitats/extent-physical-damagepredominant-and-special-habitats/)

Het gemeenschappelijk visserijbeleid bevordert tevens duurzame aquacultuur die moet bijdragen aan voedselzekerheid, voedselvoorziening, groei en de werkgelegenheid. Ter bevordering van duurzame aquacultuuractiviteiten wordt aanbevolen gebruik te maken van niet-bindende strategische richtsnoeren van de Unie, die in 2013 voor het eerst werden vastgesteld. Deze richtsnoeren dienden als basis voor de meerjarige nationale plannen en activiteiten van de lidstaten in het kader van het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (2014-2020). De richtsnoeren van 2013 worden momenteel herzien en bijgewerkt met de geactualiseerde nationale plannen voor de financiering van de aquacultuur na 2020.

### 3.4. Richtlijn maritieme ruimtelijke planning[57]

De richtlijn maritieme ruimtelijke planning verplicht lidstaten ertoe maritieme ruimtelijke plannen op te stellen om de co-existentie van relevante activiteiten en gebruiksfuncties te bevorderen. In de wettekst van deze richtlijn wordt expliciet verwezen naar de kaderrichtlijn mariene strategie: lidstaten moeten bij hun maritieme ruimtelijke planning een ecosysteemgerichte benadering hanteren en de doelstelling van een goede milieutoestand nastreven; de tijdschema's dienen hierbij zoveel mogelijk overeen te stemmen met die van de kaderrichtlijn mariene strategie. De ecosysteemgerichte benadering of de wisselwerkingen tussen land en zee voor maritieme ruimtelijke planning zijn in verschillende studies beschreven of toegepast, maar tot dusver ontbreekt een algemeen aanvaarde methode voor heel Europa.

De lidstaten koppelen in hun programma's van maatregelen van de kaderrichtlijn mariene strategie mariene biodiversiteit (via beschermde gebieden) en hydrografische veranderingen (via de activiteiten in het kader van de maritieme ruimtelijke plannen) met name aan de richtlijn maritieme ruimtelijke planning. Drie landen[58] leggen een mogelijk verband met onderwatergeluid. De eerste verslagleggingsronde van maritieme ruimtelijke planning vindt pas in 2021 plaats. Het blijft dus nog afwachten in hoeverre bij de nationale tenuitvoerlegging van de richtlijn rekening zal worden gehouden met de doelstellingen van de kaderrichtlijn mariene strategie ter ondersteuning van de ecosysteemgerichte benadering. Aangezien het proces uit de richtlijn maritieme ruimtelijke planning alle sectoren en activiteiten in de blauwe economie omvat, zal het naar verwachting leiden tot beheersmaatregelen die bijdragen aan een goede milieutoestand.

### 3.5. De richtlijn strategische milieubeoordeling en de richtlijn milieueffectrapportage[59]

Met deze twee richtlijnen wordt beoogd een hoge mate van bescherming van het milieu te bereiken door milieueffecten van bepaalde plannen/programma's (strategische milieubeoordeling) en projecten (milieueffectbeoordeling) in een vroeg stadium van het besluitvormingsproces te analyseren. In de programma's van maatregelen van de

[57] Richtlijn 2014/89/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 tot vaststelling van een kader voor maritieme ruimtelijke planning (PB L 257 van 28.8.2014, blz. 135).

[58] Bulgarije, Ierland en Polen.

[59] Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PB L 197 van 21.7.2001, blz. 30) en Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 124 van 25.4.2014, blz. 1).

kaderrichtlijn mariene strategie zijn de strategische milieubeoordeling en de milieueffectbeoordeling met name gekoppeld aan hydrografische veranderingen, onderwatergeluid, mariene biodiversiteit, eutrofiëring en horizontale maatregelen. Biodiversiteitsaspecten worden in milieueffectbeoordelingen soms buiten beschouwing gelaten; toch verwijst ongeveer de helft van de lidstaten voor maatregelen op het gebied van biodiversiteit naar de richtlijn milieueffectbeoordeling. Slechts een klein aantal lidstaten lijkt daarentegen de mogelijkheden van de milieueffectbeoordeling te zien voor de beoordeling van activiteiten die relevant zijn voor verontreinigende stoffen.

Door hun brede toepassingsgebied en strategische karakter zouden de beoordelingen die worden voorgeschreven door de richtlijn strategische milieubeoordeling en de richtlijn milieueffectbeoordeling relevant kunnen zijn voor alle beschrijvende elementen uit de kaderrichtlijn mariene strategie, al kunnen de schaal en het detailleringsniveau verschillen. Voor projecten die waarschijnlijk aanzienlijke milieueffecten zullen hebben, moet bijvoorbeeld een milieueffectbeoordeling worden uitgevoerd voordat ze worden goedgekeurd. Deze beoordelingen zouden kunnen bijdragen aan de beoordeling van de toestand in het kader van de kaderrichtlijn mariene strategie. Dit kan ook relevant zijn in het geval van de richtlijn strategische milieueffectbeoordeling, die gericht is op plannen en programma's op een grotere schaal. Voor alle drie de richtlijnen bestaat er nog behoefte aan betere feedback over de belastende factoren die een rol spelen bij het bereiken van een goede milieutoestand, met inbegrip van activiteiten op het land en op zee.

### 3.6. Kaderrichtlijn afvalstoffen[60], de EU-strategie voor kunststoffen[61] en de richtlijn betreffende kunststoffen voor eenmalig gebruik[62]

De kaderrichtlijn afvalstoffen voorziet in belangrijke mechanismen voor de afvalverwijdering en de verbetering van de waterkwaliteit overeenkomstig de vereisten van de kaderrichtlijn mariene strategie. Bij de recente herziening van deze richtlijn zijn rechtstreekse verwijzingen naar effecten op het mariene milieu opgenomen; net als in de kaderrichtlijn mariene strategie is het doel nu om te voorkomen dat zwerfvuil in zee terechtkomt. Ook moeten lidstaten praktische maatregelen nemen om een einde te maken aan zwerfvuil, ook op zee. De in de kaderrichtlijn afvalstoffen vastgestelde doelen en maatregelen zijn dus rechtstreeks van belang voor de bestrijding van verontreinigende stoffen in het mariene milieu. Aangezien sommige van deze vereisten nog door de lidstaten moeten worden omgezet, valt nog niet te zeggen hoe doeltreffend ze in de praktijk zullen zijn. Op dit moment is de belangrijkste uitdaging ervoor te zorgen dat de richtlijn volledig ten uitvoer wordt gelegd en het storten van (vaak niet-behandeld) afval wordt voorkomen, wat met name in kustgebieden een probleem kan zijn.

De in het kader van de kaderrichtlijn mariene strategie opgedane kennis van zwerfvuil op zee, microafval en de gevolgen daarvan op wilde dieren, was beperkt, maar heeft wel bijgedragen aan de ontwikkeling van de EU-strategie voor kunststoffen en daarmee aan

[60] Richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen (PB L 150 van 14.6.2018, blz. 109).

[61] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Een Europese strategie voor kunststoffen in een circulaire economie", COM(2018) 28 final.

[62] Richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu (PB L 155 van 12.6.2019, blz. 1).

het actieplan voor de circulaire economie. Een concreet voorbeeld van de bijdrage van de kaderrichtlijn mariene strategie aan de follow-up van de strategie voor kunststoffen is de bijdrage die de richtlijn heeft geleverd aan de nieuwe richtlijn betreffende kunststoffen voor eenmalig gebruik en vistuig. Via de monitoringactiviteiten voor zwerfvuil op stranden in het kader van de kaderrichtlijn mariene strategie heeft de Commissie voldoende gegevens verzameld om een effectbeoordeling en een wetgevingsvoorstel in te dienen. De kaderrichtlijn mariene strategie zal ook aanzienlijk bijdragen aan de beoordeling van de doeltreffendheid van deze nieuwe richtlijn betreffende kunststoffen en aan de follow-up van andere maatregelen van de strategie, zoals het kwantificeren en in kaart brengen van zwerfvuil en microplastics. Verwacht wordt dat de richtlijn ook zal bijdragen aan het nieuwe actieplan voor een circulaire economie[63].

## 4. EEN SAMENVATTING VAN DE TOESTAND VAN HET MARIENE MILIEU IN DE EU

De eerste beoordeling van de mariene wateren van de EU die in de periode 2012-2015 door de lidstaten werd uitgevoerd in het kader van de kaderrichtlijn mariene strategie, leverde geen uniforme kennisbasis in heel Europa op. Dit kwam met name doordat niet alle lidstaten dezelfde indicatoren per criterium gebruikten, de methodologische aanpak tussen lidstaten sterk verschilde en de gerapporteerde informatie onvolledig was. Om de samenhang en consistentie in de verslagen van de lidstaten te verbeteren, stelde de Commissie in 2017 een herzien besluit vast voor het omschrijven van een goede milieutoestand (zie voetnoot 15). In oktober 2018 moest een geactualiseerde eerste beoordeling worden ingediend. In oktober 2019 hadden echter pas veertien lidstaten een verslag ingediend, waarvan slechts tien in het gevraagde elektronische formaat waren aangeleverd (SWD(2020) 60). Deze samenvatting is derhalve gebaseerd op informatie die is samengesteld door het Europees Milieuagentschap en het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Europese Commissie (gepresenteerd in SWD(2020) 61) in aanvulling op de door de lidstaten gerapporteerde gegevens.

### 4.1. Mariene ecosystemen in gevaar

In de eerste kaderrichtlijn mariene strategie-cyclus is het verlies van biodiversiteit in de Europese zeeën niet tot staan gebracht[64]. De biodiversiteit van de mariene ecosystemen blijft kwetsbaar in de Europese zeeën, en de goede toestand van de habitats en soorten is niet gewaarborgd. Sommige mariene populaties en groepen van soorten worden nog steeds bedreigd, waaronder sommige zeevogels (zo is de dichtheid van meer dan 25 % van de in het noordoostelijke van de Atlantische Oceaan beoordeelde mariene vogelsoorten aanzienlijk afgenomen), plaatkieuwigen[65] (zo nemen circa 40 % van de soorten in de Middellandse Zee in aantal af, en voor veel soorten ontbreken gegevens) of sommige walvisachtigen[66] (zoals de bruinvis in de eigenlijke Oostzee met een populatie van enkele honderden dieren). In de Middellandse Zee en de Zwarte Zee is bij zeker

[63] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Een nieuw actieplan voor een circulaire economie – Voor een schoner en concurrerender Europa (COM(2020) 98 final).

[64] De achteruitgang van de mariene biodiversiteit in de Europese zeeën blijkt uit "Het Europese milieu – stand van zaken en vooruitzichten 2020" (https://www.eea.europa.eu/soer-2020/intro), "The IPBES regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for Europe and Central Asia" (https://ipbes.net/assessment-reports/eca), en SWD(2020) 61 bevat meer verwijzingen en details.

[65] Tot de plaatkieuwigen behoren haaien en roggen.

[66] Walvisachtigen omvatten walvissen, dolfijnen en bruinvissen.

87 % van de commercieel geëxploiteerde soorten vis en schaal- en schelpdieren sprake van overbevissing[67]. De populaties van walvisachtigen zijn ofwel onbekend ofwel bevinden zich niet in een goede toestand. Koppotigen en reptielen worden te slecht gemonitord (in 33 % van de verslagen over zeeschildpadden uit hoofde van de habitatrichtlijn was bijvoorbeeld sprake van een ongunstige status van instandhouding, en in 67 % was de status onbekend).

Anderzijds zijn door bestaande beheersmaatregelen en gezamenlijke regionale programma's van de afgelopen decennia bepaalde belastende factoren verminderd en populaties van sommige soorten gegroeid (zoals een aantal populaties van de grijze zeehond in Europa, of commercieel geëxploiteerde vis in het noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan). Op dit moment bevindt 41 % van de beoordeelde vis- en schaal- en schelpdierbestanden in het noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan en in de Oostzee zich binnen veilige biologische grenzen en neemt dit percentage aanzienlijk toe wanneer naar slechts één van de twee criteria (visserijsterfte of reproductievermogen) wordt gekeken. Andere voorbeelden van stabilisatie of herstel zijn zeearenden in de Oostzee en monniksrobben in delen van de Middellandse Zee.

Habitats van de zeebodem staan in Europese zeeën onder grote druk van de cumulatieve effecten van demersale visserij, kustontwikkeling en andere activiteiten. Uit de voorlopige resultaten van een in SWD (2020) 61 gepresenteerd onderzoek blijkt dat ongeveer 43 % van het continentaal plat en de continentale helling van Europa en 79 % van de zeebodem langs de kust als fysiek verstoord wordt beschouwd, wat vooral te wijten is aan bodemtrawls. Waarschijnlijk zijn in een kwart van het kustgebied in de EU de habitats van de zeebodem verloren gegaan. De in het kader van de kaderrichtlijn mariene strategie gerapporteerde activiteiten die hoofdzakelijk verantwoordelijk zijn voor het fysieke verlies van bentische[68] habitats waren landwinning en bescherming tegen overstromingen, aanleg van havens, storten van vast afval, productie van hernieuwbare energie en de gevolgen van niet-duurzame aquacultuurpraktijken. Het is aannemelijk dat de verslechterde toestand van bentische habitats van invloed is op de soorten die hier direct of indirect van afhangen, ook op de omvang van de bestanden van commercieel geëxploiteerde soorten.

De algemene toestand van mariene voedselketens in de Europese zeeën kan nog niet volledig worden beoordeeld, maar er zijn wel veel voorbeelden van trofische gilden[69] die in de loop der tijd een afname hebben laten zien. Dit geldt met name voor de afgenomen aantallen van verschillende roofdieren die boven aan de voedselketen staan, zoals vogels, haaien en zeezoogdieren. Sommige mariene gemeenschappen hebben niet de juiste omvang om hun volledige voortplantingsvermogen te behouden, zoals bij veel commerciële vis- en schaal- en schelpdierbestanden in de Middellandse Zee en de Zwarte Zee is vastgesteld. Er zijn ook aanwijzingen dat de groottesamenstelling en verspreiding van gemeenschappen veranderen (wat een aanwijzing vormt voor het trofische niveau), bijvoorbeeld bij soorten fytoplankton in de Oostzee en zoöplankton (copepoda) in delen van de noordoostelijke Atlantische Oceaan.

Wat de beschikbaarheid van gegevens betreft, zijn de gegevens voor de meeste beoordeelde soorten ontoereikend om de toestand te kunnen beoordelen. Er moet gebruik

[67] Dit is gebaseerd op een analyse van 47 bestanden die de helft van alle commercieel geëxploiteerde bestanden in het gebied vertegenwoordigen.

[68] Habitats op de zeebodem.

[69] Een trofisch gilde is een groep soorten die op een vergelijkbare manier dezelfde hulpbronnen gebruiken.

worden gemaakt van verschillende informatiebronnen, wat niet altijd een geharmoniseerd beeld van de EU oplevert. Van veel soortgroepen zijn te weinig steekproeven genomen, waardoor we de invloed van verschillende menselijke activiteiten op mariene populaties of de voedselketen als geheel nog steeds niet volledig kunnen kwantificeren. De gegevensverzameling behoeft dringend verbetering en moet waar mogelijk worden aangevuld met modelleringsbenaderingen. Visbestanden moeten breder en regelmatiger worden beoordeeld, met name in de Middellandse Zee, de Zwarte Zee en Macaronesië.

## 4.2. Belangrijkste belastende factoren die van invloed zijn op mariene ecosystemen

### *4.2.1. Niet-inheemse soorten*

In de Europese zeeën komen ruim 1 200 niet-inheemse mariene soorten voor, en hun cumulatieve aantal neemt nog steeds toe, al lijken er de afgelopen tien jaar minder nieuwe soorten te zijn geïntroduceerd. Deze meeste van deze soorten worden aangetroffen in de Middellandse Zee. Circa 7 % van de niet-inheemse mariene soorten is mogelijk invasief; er moet nog meer onderzoek worden gedaan naar hun impact op inheemse gemeenschappen, ecosystemen en de diensten die zij leveren. Deze soorten komen de Europese zeeën voornamelijk binnen via de scheepvaart (49 %) en via zee- en binnenlandse corridors zoals het Suezkanaal (33 %). Er zijn maatregelen nodig om deze belangrijkste routes aan te pakken en het aantal nieuwe introducties tot een minimum te beperken, rekening houdend met specifieke regionale kenmerken. Het is lastig te beoordelen aan hoeveel inheemse mariene soorten en habitats niet-inheemse soorten schade hebben berokkend. De grootste schade zou echter kunnen worden afgewend door mariene ecosystemen veerkrachtiger te maken, omdat hierdoor de omstandigheden waaronder niet-inheemse soorten invasief kunnen worden (bv. de afname van inheemse soorten en het ontstaan van "gaten" in de voedselketen, of de gevolgen van klimaatverandering) worden geminimaliseerd.

### *4.2.2. Visserij*

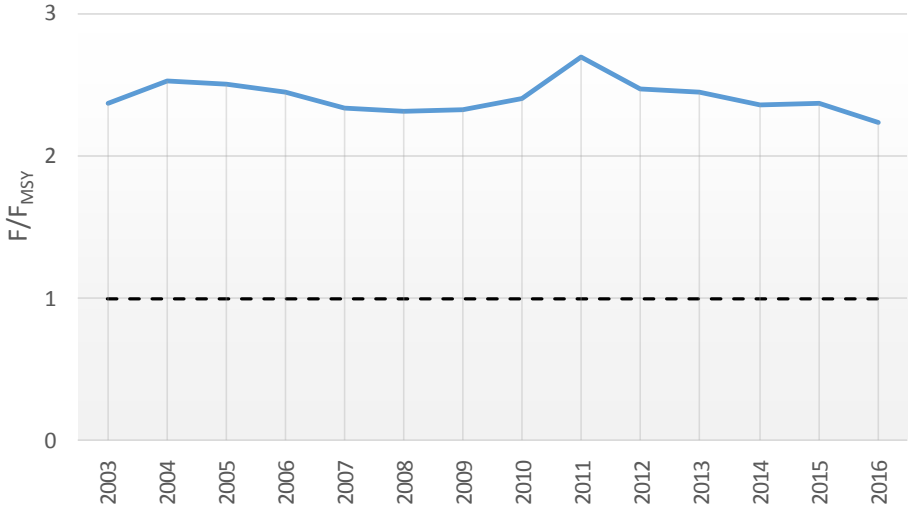
Sinds het begin van de jaren 2000 heeft een beter beheer van vis- en schaal- en schelpdierbestanden bijgedragen tot een afname van de belasting door de visserij in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan en de Oostzee, en er zijn tekenen van herstel in het voortplantingsvermogen van diverse vis- en schaal- en schelpdierbestanden. Op dit moment bevindt 41 % van de beoordeelde vis- en schaal- en schelpdierbestanden in deze twee regio's zich binnen veilige biologische grenzen[70], wat betekent dat het aantal bestanden binnen veilige biologische grenzen bijna is verdubbeld, van 15 in 2003 naar 29 in 2017. De visserijsterfte in deze regio's is gemiddeld genomen bijna op het niveau dat een maximale duurzame opbrengst oplevert; er is echter bij alle bestanden verdere verbetering nodig om een visserijsterfte met een maximale duurzame opbrengst te bereiken overeenkomstig de doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid.

In de Middellandse Zee en de Zwarte Zee blijft de situatie daarentegen kritiek: bij 87 % van de beoordeelde bestanden is sprake van overbevissing en een groot gebrek aan kennis over de druk vanuit de visserij en het voortplantingsvermogen. Er is enige vooruitgang geboekt, met name met de goedkeuring van het eerste meerjarenplan voor de

[70] Op basis van een beoordeling van ongeveer een derde van alle commerciële vis- en schaal- en schelpdierbestanden in het gebied.

westelijke Middellandse Zee, dat kan leiden tot een vermindering van de inspanningen van maximaal 40 %.

Er zijn dringend meer maatregelen nodig, en succes zal afhangen van de beschikbaarheid en de kwaliteit van mariene informatie, de bereidheid om wetenschappelijk advies toe te passen en de adequate toepassing van beheersmaatregelen. Veel bestanden worden nog steeds overbevist en/of bevinden zich niet binnen veilige grenzen. Het is duidelijk dat de inspanningen van alle actoren moeten worden opgevoerd om te waarborgen dat bestanden duurzaam worden beheerd.




*Figuur 3: Trend van de mediane visserijdruk op de 47 beoordeelde bestanden in de Middellandse Zee en de Zwarte Zee. De onderbroken lijn geeft de duurzaamheidsdrempel of de maximale duurzame opbrengst weer. De visserijsterfte in de regio's van de Middellandse Zee en de Zwarte Zee is sinds 2003 extreem hoog en vrijwel ongewijzigd, wat aangeeft dat de meeste bestanden ernstig worden overbevist*[71].

Daarnaast moeten aanvullende maatregelen worden overwogen om de doelstelling van een betere bescherming en instandhouding van zeebodemhabitats en vermindering van de bijvangst van visserijactiviteiten te bereiken. Zo wordt bijvoorbeeld aangenomen dat bijvangst de belangrijkste belastende factor voor alle bedreigde soorten haaien en roggen in de Europese zeeën vormt, waar 32-53 % van alle soorten wordt bedreigd[72].

### *4.2.3. Door de mens teweeggebrachte eutrofiëring*

46 % van de Europese kustwateren bevindt zich niet in een goede ecologische toestand[73]. De omvang van deze gebieden neemt echter in sommige landen af. De Oostzee is de mariene regio met het hoogste aandeel van de kustwateren waarin de nutriëntenhuishouding een probleem vormt (58 %), terwijl de Zwarte Zee de regio is met het hoogste aandeel aan kustwateren waar de hoeveelheid fytoplankton een probleem vormt (85 %). Eutrofiëring komt ook voor in de zuidelijke Noordzee, langs de

[71] Gegevens van het Wetenschappelijk, Technisch en Economisch Comité voor de Visserij, 2019 (https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/12ded744-5ff9-11e9-b6eb-01aa75ed71a1).

[72] Nieto et al., 2015 (https://www.iucn.org/ja/content/european-red-list-marine-fishes).

[73] https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/wise-wfd-3

noordwestkust van Frankrijk en in de nabijheid van de afvoer van rivieren in de Middellandse Zee.

In de Oostzee en de Zwarte Zee leiden eutrofiëring, natuurlijke omstandigheden en de gevolgen van de klimaatverandering tot de aanwezigheid van uitgebreide zuurstofarme gebieden. Dit heeft grote gevolgen voor bentische habitats en voedselketens. De toevoer van nutriënten uit puntbronnen is in de EU aanzienlijk gedaald, maar de toevoer uit diffuse bronnen, d.w.z. verliezen uit landbouwactiviteiten, is nog altijd te hoog. Ook gaat er veel tijd overheen voordat de verminderde toevoer van nutriënten zich vertaalt in een vermindering van de eutrofiëringseffecten.

Er is relatief veel onderzoek gedaan naar het proces van eutrofiëring, maar de harmonisatie van de monitoringmethoden (tussen landen, tussen kustgebieden en open zee en tussen benaderingen uit de kaderrichtlijn mariene strategie en de kaderrichtlijn water) blijft in veel regio's een probleem.

#### *4.2.4. Permanente wijziging van de hydrografische eigenschappen*

Zo'n 28 % van de Europese kustlijn kampt met permanente hydrografische veranderingen die onder meer het gevolg zijn van verplaatsing van zeewater, veranderingen in het zoutgehalte en de zeetemperatuur of menselijke activiteiten zoals baggerwerken, de ontwikkeling van infrastructuur, zandwinning of ontzilting. De kaderrichtlijn mariene strategie-gegevens over trends en de toestand van het milieu met betrekking tot de hydrografische omstandigheden zijn echter te onvolledig en te gefragmenteerd voor een correcte beoordeling op grote schaal. De gebruikte criteria en methoden zijn niet geharmoniseerd. Directe en indirecte veranderingen in de door menselijk handelen veroorzaakte hydrografische variabelen en de gevolgen hiervan voor zeebodem- en waterkolomhabitats worden niet altijd goed begrepen of volgens de kaderrichtlijn mariene strategie gerapporteerd. Deze kwestie houdt nauw verband met de kaderrichtlijn water, aangezien een groot deel van de menselijke activiteiten die rechtstreeks verantwoordelijk zijn voor de hydrografische druk, plaatsvindt in kustwateren.

#### *4.2.5. Verontreinigende stoffen*

Het streven om vervuiling tot nul terug te brengen, met name door het vrijkomen van schadelijke stoffen bij de bron te voorkomen, is een prioriteit voor de EU. De tenuitvoerlegging van maatregelen uit hoofde van de verschillende EU- en wereldwijde rechtsinstrumenten ter bestrijding van chemische vervuiling heeft geleid tot een afname van de concentraties en gevolgen van een aantal gevaarlijke stoffen in het mariene milieu, waaronder polychloorbifenylen (PCB's), bepaalde organochloorpesticiden en aangroeiwerende tinverbindingen, en tot een afname van het aantal olielekkages[74]. Deze stoffen zijn echter zeer persistent en zijn daarom nog steeds in het mariene milieu aanwezig.

Over het algemeen bevat de Oostzee een relatief hoge concentratie kwik, gebromeerde brandvertragers en de radioactieve isotoop Cs-137. In sommige gebieden in het

[74] Er wordt aan gewerkt om deze verder terug te dringen. Zo hebben de EU-lidstaten en de Commissie onlangs bijvoorbeeld onlangs een wijziging voorgesteld van het Verdrag inzake de beperking van schadelijke aangroeiwerende verfsystemen op schepen van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) om hierin ook een beperking van de biocide cybutryne op te nemen, dat zeer giftig is voor algen, zeegras en koralen.

noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan blijven de hoge concentraties zware metalen (zoals kwik, cadmium en lood), PCB-congeneren en polycyclische aromatische koolwaterstoffen een bron van zorg. In de Middellandse Zee komen enkele hotspots in kustgebieden voor met loodverontreiniging in biota en kwik in sedimenten. De Zwarte Zee lijkt te kampen met vervuiling door organische verontreinigende stoffen zoals pesticiden, PCB's en polycyclische aromatische koolwaterstoffen en een aantal zware metalen. Het is van belang erop te wijzen dat de huidige beoordelingen gericht zijn op een beperkt aantal verontreinigende stoffen en dat veel stoffen die gevaarlijk zijn voor het milieu, niet regelmatig worden gemonitord en beoordeeld.

Wat verontreinigende stoffen in visserijproducten betreft, moeten de concentraties zware metalen, polycyclische aromatische koolwaterstoffen, PCB's en dioxinen onder de in de EU-levensmiddelenwetgeving vastgestelde maximumgehalten liggen[75]. Bepaalde vis en visserijproducten uit het Oostzeegebied overschrijden echter geregeld de maximumgehalten aan dioxinen en dioxineachtige PCB's, wat ertoe heeft geleid dat zalm niet langer mag worden verkocht in het gebied. In alle EU-wateren is er voor niet-gereguleerde verontreinigende stoffen of stoffen die zich kunnen ophopen in voor menselijke consumptie gebruikte vis en schaal- en schelpdieren weinig informatie beschikbaar. Uit recente gegevens blijkt echter dat er in de meeste mariene soorten, waaronder vis- en schaal- en schelpdierproducten, sprake is van accumulatie van chemische kunststofresiduen[76].

Er is ruimte voor verbetering van de monitoring van mariene vervuiling door i) betere datamining en gezamenlijke monitoringnetwerken (met name in de Middellandse Zee en de Zwarte Zee) en door ii) geharmoniseerde methodologische benaderingen op regionaal niveau.

#### *4.2.6. Zwerfvuil op zee*

Zwerfvuil op zee, dat rechtstreeks verband houdt met de aanwezigheid van zwerfvuil op het land en langs rivieren, heeft veel aandacht gekregen, en heeft op basis van beoordelingen in het kader van de kaderrichtlijn mariene strategie en de regionale zeeverdragen geleid tot de snelle voorbereiding van wetgevingsmaatregelen op EU-niveau tegen kunststoffen voor eenmalig gebruik en door de visserij veroorzaakt zwerfvuil, en tot een herziening van de richtlijn inzake havenontvangstvoorzieningen voor de afgifte van scheepsafval[77]. De aanwezigheid van zwerfvuil is aangetoond in alle compartimenten van het mariene milieu (kustlijn, waterkolom en zeebodem). Zwerfvuil op zee bestaat vooral in kunststof voorwerpen. Qua aantal zijn kunststoffen voor eenmalig gebruik bijvoorbeeld goed voor 50 % van alle afval op Europese stranden, en visserijtuig dat kunststoffen bevat neemt 27 % voor zijn rekening. In de Europese zeeën krijgen mariene soorten ook veel kunststoffen binnen. Zo had bijvoorbeeld 93 % van de

[75] Verordening (EG) nr. 1881/2006 van de Commissie van 19 december 2006 tot vaststelling van de maximumgehalten aan bepaalde verontreinigingen in levensmiddelen (PB L 364 van 20.12.2006, blz. 5).

[76] Verontreinigende chemische stoffen, met name kunststofadditieven, kunnen een ecotoxicologisch risico vormen met effecten op en besmetting van mariene organismen (bv. Hermabessiere et al. 2017, http://dx.doi.org/10.1016/j.chemosphere.2017.05.096).

[77] Richtlijn (EU) 2019/883 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 inzake havenontvangstvoorzieningen voor de afvalafgifte van schepen, tot wijziging van Richtlijn 2010/65/EU en tot intrekking van Richtlijn 2000/59/EG.

beoordeelde stormvogels in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan plastic ingeslikt, en 85 % van de beoordeelde schildpadden in de Middellandse Zee.

Hoewel er geen regelmatige regionale monitoring plaatsvindt, wijzen alle wetenschappelijke studies erop dat zeewater aanzienlijke hoeveelheden microafval bevat. Het nieuwe actieplan voor de circulaire economie omvat specifieke maatregelen op EU-niveau voor het terugdringen van bewust toegevoegde microplastics in producten, microafval dat ontstaat als gevolg van de afbraak van macroafval en het lekken van microplastics uit producten (zoals banden en textiel) bij gebruik en uit plastic pellets in de preproductiefase.

De lidstaten voeren regionale actieplannen tegen zwerfvuil op zee en een groot aantal nationale maatregelen uit. Toch is er bij beoordelingen van de hoeveelheid zwerfvuil en inzicht in de introductieroutes nog een weg te gaan, en ontbreken gerichte maatregelen om belangrijke bronnen aan te pakken. Er zijn in Europa veel te weinig gegevens over zwerfvuil op de zeebodem, in de oppervlaktelaag en in de waterkolom, en over microafval en effecten op mariene soorten (in het bijzonder verstrikking). De kaderrichtlijn mariene strategie gaat in op de dringende noodzaak om monitoringmethoden op nationaal, regionaal en EU-niveau te coördineren.

#### *4.2.7. Onderwatergeluid*

Inspanningen op EU-niveau waren gericht op het bepalen van de ruimtelijke spreiding en de bronnen van onderwatergeluid om daaruit de potentiële blootstelling van mariene ecosystemen aan deze belastende factor af te leiden. Er zijn enkele kaarten van onderwatergeluid beschikbaar, maar er zijn nauwelijks beoordelingen van de toestand[78]. Uit onderzoeksactiviteiten blijkt dat de blootstelling aan onderwatergeluid verschillende soorten nadelige gevolgen voor zeedieren kan hebben, van gedragsveranderingen tot hun dood.

De zeevaart wordt gezien als de grootste veroorzaker van onderwatergeluid. De intensiteit van de scheepvaart is het hoogst op de belangrijkste scheepvaartroutes en in de nabijheid van havens. De Middellandse Zee heeft het grootste gebied met zeer veel scheepvaartverkeer (27 % van het zeegebied), gevolgd door de Oostzee (19 % van het zeegebied). Impulsief onderwatergeluid, dat meestal afkomstig is van activiteiten als marien onderzoek, offshore-energieplatforms of bouwactiviteiten, is niet overal toegestaan (komt waarschijnlijk in 8 % van het mariene gebied van de EU voor), maar is waarschijnlijk toch in grote delen van de Oostzee, het centrale Middellandse Zeegebied en de Levantijnse Zee, de Noordzee, de Keltische zeeën, de Balearische Zee en de Adriatische Zee aanwezig. Er zijn twee registers van bronnen van impulsgeluid opgezet, respectievelijk voor Noord- en Zuid-Europese EU-lidstaten. Toch vertonen de monitoring en kennis grote hiaten.

Gezien de verwachting dat de meeste menselijke activiteiten die continu impulsief onderwatergeluid veroorzaken in de toekomst zullen toenemen, zal de druk van onderwatergeluid daarmee waarschijnlijk ook toenemen. Om de gevolgen tot een minimum te beperken, moet worden overwogen de onderwatergeluidsemissies al in een vroeg stadium te beperken of te neutraliseren, namelijk in de planningsfase van de toepassing van de betreffende technologie of de industriële activiteit (bv.

[78] Een voorbeeld is HELCOM, 2019 (http://www.helcom.fi/Lists/Publications/BSEP167.pdf).

scheepvaartroutes, windmolenparken). Sommige deskundigen bevelen de ontwikkeling van ruimtelijke en tijdsplanningen aan.

Ook moeten andere vormen van energie worden overwogen. Sommige lidstaten hebben dit opgenomen in hun strategieën, maar er moet meer worden gedaan om deze belastende factoren strategischer aan te pakken.

## 5. BELANGRIJKSTE UITDAGINGEN EN VOORSTELLEN VOOR VERBETERING VAN DE TENUITVOERLEGGING VAN DE KADERRICHTLIJN MARIENE STRATEGIE[79]

### 5.1. Meer samenhangende en ambitieuzere omschrijvingen van een "goede milieutoestand"

Een goede milieutoestand is het algemene doel van de kaderrichtlijn mariene strategie. De richtlijn verplicht de lidstaten ertoe deze op het niveau van de regio of subregio vast te stellen, en het besluit van 2017 specificeert deze per criterium. Slechts 8 % van de door de lidstaten gerapporteerde eerste definities van een goede milieutoestand werd als toereikend beoordeeld (SWD(2020) 61). In de omschrijvingen worden over het algemeen kwalitatief onvoldoende duidelijke doelen vastgesteld, en daarom zijn er voor de meeste onvoldoende details beschikbaar om vooruitgang duidelijk te kunnen meten. Ook was er over het algemeen onvoldoende samenhang binnen dezelfde mariene regio of subregio. De omschrijvingen van een goede milieutoestand moeten beter meetbaar, regionaal meer samenhangend en ambitieuzer zijn[80].

Het herziene besluit over de goede milieutoestand is, wanneer het volledig ten uitvoer is gelegd, een moedige en belangrijke stap om op uniforme wijze een goede milieutoestand te omschrijven (bv. door het opstellen van soortenlijsten, beoordelingsschalen en drempelwaarden). Een aantal lidstaten heeft meer inzet en meer ambitie laten zien. Toch blijkt uit de gefinancierde projecten ter ondersteuning van de uitvoering van de kaderrichtlijn mariene strategie en uit sommige besprekingen van de regionale zeeverdragen dat men het er, enkele uitzonderingen daargelaten, op regionaal niveau nog steeds niet over eens is wat een goede milieutoestand nu eigenlijk is[81]. Hoewel de Commissie haar formele beoordeling van de nieuwe gerapporteerde informatie nog niet heeft afgerond, blijkt uit een eerste analyse wel dat de omschrijvingen van een goede milieutoestand die in 2018 werden gerapporteerd nog steeds aanzienlijk van elkaar verschillen; sommige instanties van de regionale zeeverdragen hebben echter goede vooruitgang geboekt bij het vaststellen van gemeenschappelijke indicatoren met een aantal regionaal overeengekomen drempelwaarden. Met de gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie wordt beoogd een consistente uitvoering van de richtlijn te bewerkstelligen, maar de lidstaten hebben wel de ruimte om langetermijndoelstellingen en kortetermijndoelen vast te leggen die bij hun context en regio passen. Het besluit van

[79] Zoals vereist op grond van artikel 20, lid 3, onder c), van de kaderrichtlijn mariene strategie.

[80] Als reactie op het gebrek aan ambitie en consistentie bij de door de lidstaten gestelde doelen, waardoor het onduidelijk is hoeveel er nog moet worden gedaan om het doel te bereiken, spoorde het Comité van de Regio's de lidstaten in dit verband aan hun beleid dringend te verbeteren (112e zitting van het CvdR van 3-4 juni 2015, advies "Betere bescherming van het mariene milieu" unaniem goedgekeurd).

[81] Aangezien de richtlijn een kader vormt en gegevens voor de beoordeling of de termijn van 2020 voor een goede milieutoestand is gehaald pas bij de volgende actualisering van de beoordelingen (in 2024) worden gerapporteerd, heeft de Commissie tot dusver nog geen inbreukprocedures ingeleid met betrekking tot de verwezenlijking van de doelstelling of het gebrek aan samenwerking om regionale of subregionale definities van een goede milieutoestand op te stellen.

2017 verplicht lidstaten ertoe bepaalde drempelwaarden op Unieniveau vast te leggen in plaats van via regionale structuren. Tijdens de eerste uitvoeringscyclus was hiermee een begin gemaakt. Maar zelfs bij deze pogingen om drempelwaarden vast te leggen blijkt dat het begrip een dubbelzinnig karakter heeft: een goede milieutoestand moet ambitieus zijn omdat we hiermee gemeenschappelijk aangeven wat we voor onze zeeën willen bereiken, maar de vaststelling van een termijn (2020 in de huidige richtlijn) weerhoudt de lidstaten ervan een ambitieuze omschrijving van een goede milieutoestand te accepteren.

## 5.2. Waarborging van de doeltreffendheid van de maatregelen

De lidstaten hebben aanzienlijke inspanningen geleverd om hun eerste programma's van maatregelen uit hoofde van de kaderrichtlijn mariene strategie te ontwikkelen door verschillende nationale, uniale en internationale beleidslijnen te integreren en de aanwezige hiaten met nieuwe kosteneffectieve maatregelen te dichten. Zij rapporteerden in totaal 4653 maatregelen. Zo'n 79 % van de gerapporteerde maatregelen betrof rechtstreekse technische of regelgevende maatregelen (die naar alle waarschijnlijkheid meer directe effecten op belastende factoren zullen hebben); bij de overige ging het om meer indirect ondersteunende maatregelen. De maatregelen bestreken echter niet alle belastende factoren voor het mariene milieu in voldoende mate: slechts 53 % van de (per beschrijvend element en per lidstaat) beoordeelde programma's lijkt geschikt te zijn voor de aanpak van de aanwezige belasting (tabel 12 en figuur 8 in SWD(2020) 61).

De lidstaten vonden het ook moeilijk te beoordelen wat het effect van de verschillende genomen maatregelen op het mariene milieu zal zijn. Dit komt deels doordat het al lastig genoeg is om de timing en de praktische gevolgen van een enkele maatregel te voorspellen, laat staan de cumulatieve voordelen van een geheel van maatregelen. Niettemin kunnen specifieke effecten van de betreffende EU-beleidsmaatregelen worden bepaald als het causale verband tussen belastende factoren en maatregelen duidelijk is (bijvoorbeeld de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater, de habitat- en de vogelrichtlijn, de richtlijn inzake industriële emissies); deze beleidsmaatregelen worden ook genoemd als maatregelen in het kader van de kaderrichtlijn mariene strategie.

Volgens de doorlopende verslaglegging van de uitvoering van de kaderrichtlijn mariene strategie-maatregelen door zeventien lidstaten tot nu toe[82] is 16 % van de nieuwe maatregelen afgerond en loopt 56 % volgens schema. Vertragingen zijn grotendeels te wijten aan technische, nationale administratieve of financieringsproblemen.

Enkele openstaande kwesties voor de tweede uitvoeringscyclus zijn: i) het vinden van adequate antwoorden op de belangrijkste belastende factoren in elke (sub)regio die lidstaten beletten een goede milieutoestand te bereiken, ii) het bereiken van overeenstemming over de mate van detail/aggregatie van te rapporteren maatregelen en onderzoeken in hoeverre deze naar verwachting zullen bijdragen de belastende factoren en de gevolgen daarvan te bestrijden, iii) betere evaluatie van de efficiëntie en doeltreffendheid van de maatregelen voor het bereiken van de milieudoelstellingen en een goede milieutoestand[83], met name door middel van geïntegreerde modellen of

[82] Bulgarije, Cyprus, Griekenland, Italië, Malta en Portugal hebben nog geen verslag uit hoofde van artikel 18 van de kaderrichtlijn mariene strategie ingediend (stand eind oktober 2019).

[83] Sommige leden van het Europees Parlement betreurden het dat de Europese Commissie niet meer controle had over de wijze waarop de monitoring moest plaatsvinden (vergadering van de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid van het Europees Parlement van 24 april 2017,

koppeling met monitoringprogramma's, en iv) verbetering van de consistentie tussen maatregelen op regionaal, nationaal en EU-niveau, waar mogelijk door samenwerking tussen de lidstaten onderling om met minder meer te bereiken.

*Belangrijkste belastende factoren vanuit een (sub)regionaal perspectief zoals aangegeven door de lidstaten in de gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie:*

- Oostzee: eutrofiëring, schade aan de zeebodem, incidentele bijvangst.
- Noordzee: zwerfvuil, visserij (met inbegrip van schade aan de zeebodem), eutrofiëring, cumulatieve effecten op zeer mobiele soorten.
  - ↳ Golf van Biskaje en de Iberische kust, Macaronesië en de Keltische Zeeën: zwerfvuil, niet-inheemse soorten, (lokaal) visserij.
- Middellandse Zee: overbevissing, niet-inheemse soorten, zwerfvuil, cumulatieve effecten op zeer mobiele soorten.
  - ↳ andere lokaal relevante belastende factoren, zoals eutrofiëring in de Adriatische Zee en impulsgeluid in het westelijke Middellandse Zeegebied.
- Zwarte Zee: verontreinigende stoffen, onderwatergeluid, schade aan de zeebodem, overbevissing.
- Klimaatverandering is een probleem voor alle regio's.

### *5.2.1. Het belang van ruimtelijke beschermingsmaatregelen*

Van de circa 4 700 door de lidstaten gerapporteerde maatregelen in het kader van de kaderrichtlijn mariene strategie waren er 246 ruimtelijke beschermingsmaatregelen. Door deze maatregelen is het gebied dat in Europa sinds 2012 is aangewezen als beschermd marien gebied in omvang verdubbeld; het beslaat inmiddels ruim 10 % van de EU-wateren, waarmee de EU voldoet aan haar mondiale verplichtingen. Desondanks zijn deze maatregelen ongelijk verdeeld over regio's en dieptezones (zie SWD(2020) 61). Volgens de kaderrichtlijn mariene strategie moet een samenhangend en representatief netwerk van beschermde gebieden worden opgericht om het biodiversiteitsverlies een halt toe te roepen en de veerkracht van het mariene milieu, met name ten aanzien van de klimaatverandering, te vergroten. Doeltreffende beschermde mariene gebieden (d.w.z. gebieden die op doeltreffende wijze worden beschermd en beheerd) kunnen daadwerkelijk het verlies en de aantasting van soorten en habitats voorkomen, een overloopeffect creëren dat de biomassa van commercieel geëxploiteerde soorten verhoogt, organische en anorganische koolstof vastleggen, wat bijdraagt aan de beperking van de klimaatverandering, de bescherming van kustgebieden als belangrijk aanpassingsinstrument verbeteren, ecosystemen weerbaarder maken tegen invasieve soorten of de opwarming van de aarde, verontreinigende stoffen zoals een teveel aan nutriënten vasthouden of verdunnen, duurzame toeristische en recreatieve activiteiten stimuleren en toevluchtsoorden van onschatbare waarde vormen voor onderzoek en technische innovatie.

agendapunt 5). Sinds 2014 zijn de aanbevelingen opgevolgd en zijn verdere inspanningen verricht om de regionale samenwerking te versterken.

Veel van de Europese beschermde mariene gebieden worden echter nog steeds niet goed beheerd en kunnen niet worden beoordeeld in termen van coherentie en doeltreffendheid omdat de juiste instrumenten en gegevensstromen ontbreken. In de EU-context[84] zijn de belangrijkste uitdagingen voor het omvormen van beschermde mariene gebieden naar doeltreffende instandhoudingsinstrumenten: i) de oprichting van netwerken van beschermde gebieden die op (sub)regionale schaal ecologisch belangrijk zijn, wat in sommige regio's betekent dat deze een groter gebied beslaan en van een grotere minimale omvang zijn; ii) de verhoging van het aandeel strikt beschermde of "no-take zones", en verbetering van de handhavings- en controleactiviteiten om te voorkomen dat de gebieden slechts op papier bestaan; iii) de uitvoering van doeltreffende beheersplannen met specifieke maatregelen en toereikende middelen in elk beschermd gebied. De nieuwe biodiversiteitsstrategie voor 2030[85] met haar voorstellen voor de bescherming en het herstel van mariene ecosystemen is een belangrijke doorbraak in deze richting.

## 5.3. Stroomlijning van de uitvoering

### *5.3.1. Complexiteit*

De brede ambitie en holistische visie van de kaderrichtlijn mariene strategie betekenen uiteraard dat uitgebreide kennis, beoordeling en rapportage nodig is, en zowel de lidstaten als de diensten van de Commissie zetten zich in om aan deze behoeften tegemoet te komen. De eerste uitvoeringscyclus was met name voor alle betrokkenen bij de gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie een enorme opgave omdat elke fase voor het eerst werd besproken, gedefinieerd, gerapporteerd en geëvalueerd. De meeste leden van de gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie geven aan dat de grootste uitdagingen zijn de correcte uitvoering van de richtlijn, het gebrek aan middelen (voornamelijk personele middelen en tijd), het trage herstel van mariene ecosystemen en het ontbreken van politieke wil. De herhaaldelijke vertragingen in de rapportage door lidstaten en de hieraan gerelateerde inbreukprocedures[86] in het kader van de richtlijn tonen aan hoe moeilijk het voor lidstaten was om aan de vereisten te voldoen. Verwacht wordt dat dit proces in de volgende cycli beter verloopt aangezien de verslaglegging nu veel lichter en duidelijker zou moeten zijn; toch zijn er nog enkele specifieke kwesties die zouden kunnen worden aangepakt om het uitvoeringsproces te stroomlijnen.

Uit de eerste cyclus is naar voren gekomen dat de middelen voor de uitvoering van de kaderrichtlijn mariene strategie niet aan de behoeften lijken te voldoen om de richtlijn naar behoren uit te voeren, ook al wordt de uitvoering voor een groot deel ondersteund door andere beleidsmaatregelen. Sommige ideeën om deze middelen te verhogen zijn het betrekken van bepaalde bedrijfstakken bij de monitoring van de impact van de middelen, het koppelen van het proces van maritieme ruimtelijke planning om te zorgen voor het juiste evenwicht tussen de blauwe economie en duurzaamheid, het beter benutten van de

[84] Volgens de vogelrichtlijn, de habitatrichtlijn en de kaderrichtlijn mariene strategie moeten in de EU beschermde mariene gebieden worden aangewezen en beheerd, ondersteund door de doelstellingen van de EU-biodiversiteitsstrategie. Andere beleidsmaatregelen zoals de richtlijn maritieme ruimtelijke planning en het gemeenschappelijk visserijbeleid dragen bij tot een coherent beheer van deze gebieden.

[85] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 – De natuur weer in ons leven brengen", COM/2020/380 final.

[86] Sinds 2012 zijn in totaal 52 proefprojecten en inbreuken tegen de lidstaten ingeleid voor vertragingen in de verslaglegging.

observatiesystemen die worden gecoördineerd via onderzoeksprogramma's (bv. Horizon 2020) en producten die op EU-niveau zijn ontwikkeld (bv. Copernicus), en er bij de lidstaten op aandringen het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij[87] volledig te benutten om de ontwikkeling en uitvoering van nationale mariene strategieën te financieren.

De kaderrichtlijn mariene strategie is ontegenzeglijk een complex kader dat binnenkort zal worden herzien (de herziening zal dit jaar van start gaan) in een wetgevingsevaluatie. Voor de eerste uitvoeringscyclus moesten alle betrokken actoren de verbanden tussen de verschillende onderdelen van de strategieën begrijpen. Dit was niet altijd even helder. Lidstaten maakten bijvoorbeeld vaak geen onderscheid tussen doelen en omschrijvingen van de goede milieutoestand. Zij koppelden hun doelen niet aan hun maatregelen om meetbare gegevens te hebben over de geboekte vooruitgang in de richting van een goede milieutoestand. Monitoringprogramma's waren eveneens niet altijd gekoppeld aan de doelen, en omdat zij eerder waren opgesteld dan de maatregelen, was het verband tussen beide ook niet optimaal. Er is tot dusver weinig vooruitgang geboekt bij het vaststellen van drempelwaarden voor het bepalen van een goede milieutoestand, en er lijkt weinig animo te zijn om ambitieuze doelen vast te stellen omdat lidstaten hierdoor geen goede milieutoestand zouden bereiken binnen de in de richtlijn gestelde termijn. In SWD(2020) 62 kijkt de Commissie naar deze horizontale kwesties.

### *5.3.2. Termijnen*

De richtlijn is niet duidelijk over de verslagleggingstermijnen, en geeft vaste termijnen voor de indiening van verschillende delen van de nationale maritieme strategieën[88], maar variabele termijnen voor raadpleging, openbaarmaking of beoordeling van de vooruitgang bij de uitvoering[89]. Als oplossing is met de lidstaten overeengekomen om in de gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie vaste termijnen te hanteren. Bovendien is de termijn van uiterlijk 2020 voor het bereiken van een goede milieutoestand uit artikel 1 niet specifiek afgestemd op de verslagleggingscycli, aangezien de beoordeling van de vooruitgang richting dit doel op basis van monitoringgegevens tot en vanaf 2020 pas in 2024 zal worden gerapporteerd. Evenzo bood de in de richtlijn vastgestelde datum van bekendmaking van dit uitvoeringsverslag geen realistische mogelijkheden om de in 2018 gerapporteerde informatie over de beoordeling van het mariene milieu, definities van een goede milieutoestand en milieudoelen of over de vooruitgang bij de uitvoering van de programma's van maatregelen volledig te bevestigen. Ook moet rekening worden gehouden met mogelijke vertragingen, aangezien de tenuitvoerlegging van specifieke maatregelen niet altijd direct tot herstel van het mariene milieu kan leiden.

Hoewel de EU de cyclus van zes jaar voor beheer en verslaglegging in haar water- en mariene beleid al heeft gesynchroniseerd, kan verdere synchronisatie met de cyclus voor

[87] Het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij ondersteunt de uitvoering van het gemeenschappelijk visserijbeleid en het geïntegreerde maritieme beleid met inbegrip van de milieupijler, de kaderrichtlijn mariene strategie. Het Fonds bevordert duurzame visserij en aquacultuuractiviteiten met een doelmatige inzet van middelen door onder meer bij te dragen aan beter geïntegreerde instandhoudingsmaatregelen, betere controle en handhaving, betere gegevensverzameling en uitbreiding van de mariene kennis.

[88] Volgens artikel 5, lid 2, en artikel 17, lid 2, van de kaderrichtlijn mariene strategie.

[89] Via de bepalingen van artikel 17, lid 3, artikel 18 en artikel 19, lid 3, van de kaderrichtlijn mariene strategie.

natuurverslaglegging – wat neerkomt op een vertraging van 1 jaar – van voordeel zijn voor de beoordelingen en deze efficiënter maken.

#### *5.3.3. Verslaglegging*

Door het brede toepassingsgebied van de richtlijn en de verslagleggingsfrequentie (drie hoofdverslagen in de zesjarige cyclus) is verslaglegging een hele onderneming. De bevoegde autoriteiten en de Commissie staan onder druk om respectievelijk verslag uit te brengen en te evalueren zonder dat zij voldoende tijd of middelen hebben om goed na te denken over elke fase en over strategische besprekingen alvorens zij met de volgende fase moeten beginnen. Wanneer een groot aantal lidstaten te laat verslag uitbrengt, vertraagt dit het proces (zie voetnoot 8 en SWD(2020) 60), waardoor ook de afronding van de beoordelingen door de Commissie vertraging oploopt. De lidstaten ontvangen hierdoor te laat feedback om deze nog mee te kunnen nemen in de volgende verslagen.

Lidstaten stoppen veel tijd in tekstverslagen voor hun nationale processen en openbare raadplegingen. Vandaag de dag is elektronische verslaglegging echter cruciaal voor het verzamelen van vergelijkbare en up-to-date informatie in de gehele EU. Het kader steunt op gerapporteerde informatie uit nationale beoordelingen, terwijl nieuwe monitoringtechnologieën een nauwkeuriger beeld kunnen geven van de feitelijke toestand van de zeeën en van de vooruitgang die wordt geboekt bij het bereiken van een goede milieutoestand. Daarnaast kwamen de tekst- en elektronische verslagen in de eerste cyclus van de kaderrichtlijn mariene strategie niet altijd overeen. Sommige lidstaten kunnen gebruikmaken van verslagen van de instanties van de regionale zeeverdragen, maar het formaat hiervan sluit niet volledig aan op elektronische verslaglegging.

De Commissie en het Europees Milieuagentschap werken aan de verbetering en digitalisering van de verslagleggingsinstrumenten zodat informatie van de regionale zeeverdragen, van ander EU-beleid of eerder gerapporteerde informatie probleemloos kan worden gebruikt voor verslaglegging uit hoofde van de kaderrichtlijn mariene strategie. Inconsistenties tussen elektronische en tekstverslagen, waar sommige lidstaten een voorkeur voor lijken te hebben, moeten worden geëlimineerd omdat het algemene proces hierdoor wordt belemmerd. De kaderrichtlijn mariene strategie stapt geleidelijk over op een doelmatige en transparante bekendmaking van informatie in de WISE Marine-webportal[90] met de publicatie van centrale dashboards en op nationaal niveau gerapporteerde gegevens.

### 5.4. Grotere beleidsintegratie

Zoals reeds is vermeld in de paragraaf over doeltreffendheid, integreert de kaderrichtlijn mariene strategie, maar regelt niet specifiek, alle activiteiten die van invloed zijn op mariene ecosystemen (bv. visserij, scheepvaart, offshore olie- en gaswinning, hernieuwbare energie). Het is niet verwonderlijk dat ongeveer 75 % van de kaderrichtlijn mariene strategie-maatregelen uit andere wetgevingskaders voortvloeit. Stroomlijning en coördinatie met ander sectoraal beleid is dan ook essentieel om de doelstellingen van de kaderrichtlijn mariene strategie te bereiken, zowel op nationaal als op EU-niveau. Een basisbeginsel van de strategie van "blauwe groei"[91] is net als bij de kaderrichtlijn mariene

[90] https://water.europa.eu/marine

[91] Mededeling van de Commissie: Innovatie in de blauwe economie: het werkgelegenheids- en groeipotentieel van onze zeeën en oceanen benutten, COM(2014) 254/2.

strategie duurzaamheid, maar als de strategie niet op duurzame wijze ten uitvoer wordt gelegd, kan zij op sommige punten in strijd zijn met de kaderrichtlijn mariene strategie-maatregelen voor het bereiken van een goede milieutoestand, voornamelijk met het oog op de mogelijke uitbreiding van maritieme activiteiten zoals offshore-energie en aquacultuur. Om te waarborgen dat de uitbreiding van traditionele of de ontplooiing van nieuwe economische activiteiten geen extra druk op het mariene milieu veroorzaakt, moeten de EU en haar lidstaten op basis van wetenschappelijke kennis meer solide bruggen slaan tussen de kaderrichtlijn mariene strategie en beleid dat maritieme activiteiten regelt, zoals de richtlijn maritieme ruimtelijke planning, het gemeenschappelijk visserijbeleid, initiatieven op energiegebied[92], het zeevervoerbeleid of andere activiteiten (zoals aquacultuur, ontzilting of afvalbeheer). Deze activiteiten spelen een belangrijke rol bij het omvormen van onze samenleving en economie in een duurzaam systeem en een koolstofvrij continent, zoals als doelstelling is vastgelegd in de Europese Green Deal[93]. Offshore-windmolenparken zijn nodig om een einde te maken aan de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen. Duurzame aquacultuur zorgt voor voedselzekerheid en een duurzaam voedingspatroon zonder dat de druk als gevolg van landgebruik toeneemt. De toekomstige offshore-windstrategie en de herziene strategische richtsnoeren voor de duurzame ontwikkeling van de aquacultuur in de EU, die beide in 2020 moeten worden goedgekeurd, zullen hieraan bijdragen en moeten alle relevante milieuoverwegingen omvatten. Dergelijke uitbreidingen mogen de veerkracht van mariene ecosystemen niet uithollen, aangezien dat ook de weerbaarheid van de planeet als geheel tegen de gevolgen van klimaatverandering zou aantasten.

Leden van de gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie van de kaderrichtlijn mariene strategie gaven aan dat er meer moet worden samengewerkt tussen groepen en sectoren op het gebied van horizontale kwesties, zoals de verhoudingen tussen activiteiten-belastende factoren-toestand en klimaatverandering, om een goede milieutoestand te bereiken.

In het besluit van 2017 wordt gespecificeerd hoe de mariene beoordelingen moeten worden gekoppeld aan de normen en processen uit andere EU-wetgeving. Alle lidstaten hebben de meeste van hun monitoringprogramma's en programma's van maatregelen gekoppeld aan andere wetgeving, voornamelijk milieuwetgeving (met name de kaderrichtlijn water, de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn). Uit de beoordelingen van de Commissie en uit wetenschappelijke analysen blijkt echter dat er op operationeel niveau nog geen beleidsintegratie heeft plaatsgevonden (bv. integratie van gegevens, planning van monitoring, vaststelling van beoordelingen) en dat er meer inspanningen nodig zijn om synergieën te benutten, processen op elkaar af te stemmen en uiteindelijk middelen te besparen. In deel 3 van dit verslag wordt gewezen op mogelijke onderwerpen die beter met elkaar kunnen worden verbonden of gecoördineerd op verschillende EU-beleidsterreinen.

Van bijzonder belang is de koppeling tussen de kaderrichtlijn mariene strategie en het klimaatbeleid. De oceanen zijn een belangrijk onderdeel van het klimaatsysteem: zij slaan door de mens veroorzaakte $CO_2$ en veel meer warmte op dan de atmosfeer,

[92] Onder meer Richtlijn 2013/30/EU betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten; Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen; Verordening (EU) 2015/757 betreffende de monitoring, de rapportage en de verificatie van kooldioxide-emissies door maritiem vervoer.

[93] De Commissie heeft in de mededeling over de Green Deal bijvoorbeeld voorgesteld de Europese emissiehandel uit te breiden naar de maritieme sector.

fungeren als belangrijke koolstofputten en bepalen de stroming van warmte rond de aarde. De oceanen kunnen dan ook dramatische effecten hebben op het mondiale klimaat en omgekeerd. Volgens het onlangs gepubliceerde verslag van de Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering (IPCC) over de oceaan en de cryosfeer in een veranderend klimaat[94]: i) is het tempo van de opwarming van de oceanen sinds 1993 meer dan verdubbeld en heeft deze opwarming gevolgen voor de hele waterkolom; ii) heeft de oceaan sinds de jaren 1980 tussen 20 en 30 % van alle door de mens veroorzaakte $CO_2$-emissies geabsorbeerd, wat tot verdere verzuring van de oceanen heeft geleid; iii) verdwijnt er zuurstof uit de oceaan en zijn zuurstofarme zones groter geworden, en iv) is het aantal hittegolven op zee sinds 1982 verdubbeld, duren deze langer en zijn ze intenser geworden. Deze oceanografische veranderingen kunnen dramatische gevolgen hebben voor de mariene biodiversiteit en de veerkracht van ecosystemen. Alle mariene ecosystemen die in het IPCC-verslag worden beoordeeld, lopen een verhoogd risico getroffen te worden door klimaattrends.

Ondanks de relevantie is het verband tussen de kaderrichtlijn mariene strategie en klimaatverandering op het vlak van monitoring en beleidsontwikkeling niet duidelijk. De lidstaten hebben gewezen op de gevolgen van klimaatverandering en verzuring van de oceanen als belangrijke grensoverschrijdende problemen die direct of indirect worden aangepakt door monitoringprogramma's van de kaderrichtlijn mariene strategie. Toch is er nog te weinig aandacht voor belangrijke onderwerpen zoals de monitoring van de oceaanverzuring in de Europese zeeën en de gevolgen van mariene hittegolven op de mariene biodiversiteit.

## 5.5. Versterking van de regionale samenwerking

De regionale samenwerking is sinds de vaststelling van de kaderrichtlijn mariene strategie verbeterd, maar moet nog verder worden versterkt om te zorgen voor volledige samenhang tussen de regionale mariene strategieën (zie SWD(2020) 60). Wat de drie belangrijkste fasen van de uitvoering van de richtlijn betreft: a) heeft de Commissie de lidstaten aanbevolen om meer normen uit de EU-wetgeving of gemeenschappelijke regionale indicatoren toe te passen om de toestand van hun mariene wateren te beoordelen; b) is de regionale samenhang van de EU-monitoringprogramma's als matig tot hoog beoordeeld, met uitzondering van de Middellandse Zee, waar deze lager was; en c) was de algemene samenhang van de programma's van maatregelen matig in alle regio's en hoog in de Zwarte Zee. De inspanningen om de voornaamste belastende factoren voor elke (sub)regio terug te dringen, moeten daarom beter worden gecoördineerd.

Een voorlopige analyse van de in 2018 gerapporteerde informatie toont aan dat aangrenzende lidstaten in de tweede cyclus nog steeds zeer uiteenlopende elementen gebruiken om de toestand van mariene ecosystemen te beoordelen. De lidstaten zouden vaker gebruik kunnen maken van de resultaten van regionale zeeverdragen als deze voldoen aan de eisen van de kaderrichtlijn mariene strategie. Belangrijk is dat deze verdragen de maatregelen van aangrenzende (niet-EU-)landen integreren en helpen bij de capaciteitsopbouw. Daar waar regionale zeeverdragen echter niet aan de vereisten van de kaderrichtlijn mariene strategie kunnen voldoen, moeten de lidstaten in overeenstemming met de richtlijn hun eigen strategieën voor grensoverschrijdende en regionale coördinatie ontwikkelen. Het uiteindelijke doel is dat de EU vooruitgang boekt in de richting van een efficiëntere, meer geharmoniseerde en kosteneffectievere bescherming van het mariene

[94] IPCC 2019 (https://www.ipcc.ch/srocc/home/).

milieu. Er moeten regionale drempelwaarden worden vastgesteld overeenkomstig het besluit van de Commissie van 2017.

### 5.6. Beschikbaarheid van gegevens en vergelijkbaarheid waarborgen

In de eerste beoordeling van de kaderrichtlijn mariene strategie van 2012 werd de toestand van 80 % van de soorten en habitats en 40 % van de commerciële visbestanden als "onbekend" aangemerkt[95]. Het gebrek aan gegevens is in sommige gevallen te wijten aan een heuse kenniskloof (zo kon bijvoorbeeld slechts één lidstaat in 2012 gegevens rapporteren en een uitgangswaarde voor onderwatergeluid vaststellen), terwijl dit in andere gevallen deels kon worden verholpen door bestaande informatie te hergebruiken (zo maakt minder dan 40 % van de lidstaten voor het meten van eutrofiëring bijvoorbeeld gebruik van drempelwaarden voor de concentraties chlorofyl-a, zoals gedefinieerd in de intercalibratie in de kaderrichtlijn water)[96]. De laatste jaren is de input uit onderzoeksprojecten die is meegenomen in de kaderrichtlijn mariene strategie en bij de formulering van beleidsbehoeften een belangrijke steun geweest (bv. voor INDICIT[97] bij de ontwikkeling van gemeenschappelijke databanken en monitoringprotocollen voor de inname van zwerfvuil door schildpadden en MISTIC SEAS II[98] bij de aanpassing van de beoordeling van mariene biodiversiteit in Macaronesië). Sommige deskundigen[99] pleiten voor het gebruik van innovatieve en kosteneffectieve monitoringsystemen waarmee grote gebieden van de regionale zeeën langdurig kunnen worden gemonitord.

Een tweede uitdaging is om informatie te verkrijgen die vergelijkbaar is tussen lidstaten. Om dit te faciliteren, proberen groepen en netwerken van deskundigen in het kader van de gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie robuuste methoden te ontwikkelen, zoals een uniforme lijst van elementen (bv. verontreinigende stoffen, nutriënten, soorten) of drempelwaarden voor het bepalen en beoordelen van een goede milieutoestand. Deze methodologische aspecten zijn van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat de resultaten van de beoordelingen tussen lidstaten kunnen worden vergeleken. De ontwikkeling van elektronische verslagleggingsinstrumenten heeft de vergelijkbaarheid over de grenzen heen verbeterd, maar er is nog ruimte voor verbetering in hun opzet en in de variabiliteit van de gerapporteerde gegevens (zo interpreteren bijvoorbeeld niet alle lidstaten een afzonderlijke kaderrichtlijn mariene strategie-maatregel op dezelfde manier; het aantal gerapporteerde maatregelen loopt uiteen van 17 in Letland tot 417 in Spanje). Tot op heden zijn de gegevens van de kaderrichtlijn mariene strategie op EU-niveau nog dusdanig fragmentarisch dat de herziening van de toestand van het mariene milieu uit SWD(2020) 61 niet alleen op de verslaglegging van de kaderrichtlijn kon worden gebaseerd. Het besluit van 2017, mits volledig uitgevoerd, moet dit probleem verhelpen. De tenuitvoerlegging van het besluit in het kader van de gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie blijft dus een hoofddoel voor de Commissie om te kunnen beschikken over gemeenschappelijke en vergelijkbare gegevens en benaderingen in de verschillende lidstaten.

---

[95] https://water.europa.eu/marine/topics/state-of-marine-ecosystem

[96] Palialexis et al., 2014 (https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/e3f165fc-bdb4-41f3-b184-a08dd5c4b6a3/language-en).

[97] https://indicit-europa.eu/

[98] http://mistic-seas.madeira.gov.pt/en/content/mistic-seas-2

[99] Bijvoorbeeld Borja et al., 2016 (https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00020), Danovaro et al., 2016 (https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00213) of Lynam et al., 2016 (https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00182).

## 6. BELANGRIJKSTE CONCLUSIES

In dit verslag wordt de balans opgemaakt van de belangrijkste resultaten en uitdagingen van de eerste uitvoeringscyclus van de kaderrichtlijn mariene strategie. Alle in dit verslag gepresenteerde conclusies zullen worden onderworpen aan een breed raadplegingsproces in het kader van de komende evaluatie van die richtlijn.

Met de kaderrichtlijn mariene strategie beschikt de EU over een holistisch en alomvattend marien beleid dat de ecosysteemgerichte benadering voor het beheer van menselijke activiteiten in de Europese zeeën in praktijk brengt. Belangrijk is dat de EU met de richtlijn ook belangrijke internationale verplichtingen kan nakomen. De kaderrichtlijn mariene strategie verschaft de structuur voor de ontwikkeling van de nodige mariene strategieën voor de totstandbrenging van een goede milieutoestand in de mariene wateren van de EU. De toestand van verschillende ecosysteemcomponenten en de aanwezigheid (en, indien haalbaar, de gevolgen) van belangrijke belastende factoren worden gemonitord, en er worden passende maatregelen genomen om de hoofddoelstelling en de milieudoelen te bereiken. Er is een begin gemaakt met interdepartementale samenwerking en sectoroverschrijdende gegevensuitwisseling in de lidstaten, en de regionale coördinatie is de afgelopen jaren met steun van regionale zeeverdragen uitgebreid.

De impuls die de richtlijn heeft gegeven, mag niet worden onderschat, maar het is wel van belang dat lidstaten hun mariene strategieën beter afstemmen op de resultaten van de beheersmaatregelen om hier zoveel mogelijk van te profiteren. In sommige gevallen zullen zij moeten erkennen dat de wettelijke termijnen voor het bereiken van een goede milieutoestand niet toereikend is.

Het is bovendien onwaarschijnlijk dat de genomen maatregelen en de aanwezige kennis toereikend zijn. Anderzijds is het ook zo dat de kaderrichtlijn mariene strategie niet bedoeld is om specifieke activiteiten en behoeften te reguleren; in sommige gevallen moet de richtlijn worden aangevuld met specifiekere wetgeving daar waar het huidige rechtskader op nationaal, regionaal of EU-niveau hiaten vertoont. De vooruitgang die is geboekt bij het bereiken van een goede milieutoestand was derhalve niet snel genoeg om uiterlijk in 2020 in alle EU-wateren alle beschrijvende elementen van de kaderrichtlijn mariene strategie daarin mee te nemen. Dit houdt verband met een aantal factoren, zoals de complexiteit van het analyseren en beheren van het mariene milieu en de verslaglegging van deze gegevens, het gebrek aan politieke wil om voldoende middelen beschikbaar te stellen en de noodzakelijke maatregelen naar behoren uit te voeren, of het gebrek aan betrokkenheid van andere economische en private sectoren (met uitzondering van overheidsinstanties op milieugebied). Op basis hiervan kunnen, zonder vooruit te lopen op een mogelijke herziening van de richtlijn in overeenstemming met betere regelgevingsprocessen[100] ter versterking van de uitvoering en de resultaten van de kaderrichtlijn mariene strategie, aan de hand van de tot dusver opgedane ervaringen met de gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie voorlopig cruciale gebieden voor verbetering worden aangewezen waarop:

1) meer ambitie en wil aan de dag moet worden gelegd. De lidstaten en de Commissie moeten alles in het werk stellen om de verschillende stappen van het kaderrichtlijn mariene strategie-implementatieproces te bevorderen om

[100] Een grotere rol voor de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid bij de beleidsvorming van de EU, COM(2018) 703 final.

een goede milieutoestand en een duurzaam gebruik van hun zeeën te bereiken. Ook op EU-niveau moet de samenhang van het beleid worden gewaarborgd, bijvoorbeeld bij het bepalen van de operationele doelstellingen van belangrijke gemeenschappelijke beleidsterreinen van de EU (zoals het gemeenschappelijk visserijbeleid en het gemeenschappelijk landbouwbeleid) en bij de herziening/actualisering van een aantal belangrijke EU-instrumenten. De trage uitvoering van het besluit van 2017 roept twijfel op over de consistentie van de omschrijvingen voor een goede milieutoestand. Bijkomende uitdagingen zijn de heersende natuurlijke omstandigheden, klimaatverandering en de tijdspanne tussen de uitvoering van bepaalde maatregelen en het herstel van het mariene milieu.

2) moet worden gezorgd voor voldoende personele en materiële middelen om het mariene milieu te beschermen en de holistische ecosysteemgerichte aanpak van de kaderrichtlijn mariene strategie te hanteren. De milieutoestand kan wellicht het beste worden verbeterd door doeltreffende maatregelen te nemen die de belangrijkste belastende factoren per mariene (sub)regio op gecoördineerde wijze aanpakken. Dat wil niet zeggen dat sommige gevolgen voor mariene ecosystemen buiten beschouwing worden gelaten, maar het moet ervoor zorgen dat de genomen maatregelen doeltreffend genoeg zijn om de belangrijkste oorzaken van verslechtering te voorkomen en aangetaste mariene ecosystemen waar mogelijk te herstellen. Doeltreffende maatregelen moeten worden geïntegreerd in sectoren zoals visserij, energie, vervoer, landbouw en klimaat. Doordat de kwantificering van de gerapporteerde maatregelen enigszins te wensen overlaat en onzekerheid bestaat over de vraag in hoeverre zij zullen bijdragen aan het bereiken van een goede milieutoestand, is het niet duidelijk of de maatregelen die in het kader van het bestaande EU-beleid zijn genomen over het geheel genomen toereikend zijn om de vereiste vermindering van belastende factoren en gevolgen voor het mariene milieu te bewerkstelligen.

3) de uitvoering van de kaderrichtlijn mariene strategie moet worden gestroomlijnd en vereenvoudigd. De termijnen en verslagleggingsprocessen zouden kunnen worden vereenvoudigd, maar hiervoor moet de beschikbaarheid van gegevens worden verbeterd en is meer harmonisatie nodig. Voor stroomlijning is meer regionale coördinatie, afstemming van concepten en aanpak (bijvoorbeeld gefaciliteerd door de gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie) en coördinatie tussen beleidsmaatregelen op nationaal, regionaal en EU-niveau nodig. Op basis van de ervaringen uit de eerste uitvoeringscyclus en binnen de door de richtlijn vastgestelde parameters zouden door verlaging van de verslagleggingsvereisten middelen worden vrijgemaakt om de lidstaten en de Commissie in staat te stellen zich te concentreren op de inhoud van de beoordelingen en de tenuitvoerlegging van maatregelen.

Nu de tweede cyclus van de uitvoering van de kaderrichtlijn mariene strategie in volle gang is, zal de Commissie deze conclusies laten meewegen in haar voorbereidingen voor herziening van de richtlijn overeenkomstig de richtsnoeren voor betere regelgeving. Hiermee wordt rechtstreeks bijgedragen aan de uitvoering van de Europese Green Deal en meer specifiek aan de bijbehorende biodiversiteitsstrategie voor 2030 en de ambitie om alle vervuiling tot nul terug te dringen.