

SAMENVATTING

De Europese Gemeenschap (EG) is, naast haar lidstaten, partij bij het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 1982 (VRZ) en de meeste mondiale en regionale verdragen die uitvoering geven aan het Verdrag in Europese zeeën. Geen van deze verdragen hebben rechtstreekse werking, maar vereisen dat verdere actie wordt ondernomen door de verdragsluitende partijen. De tenuitvoerlegging van het internationale regime voor de oceanen in Europese zeeën dient bekeken te worden in de context van de unieke juridische en politieke structuur van de Gemeenschap en de speciale relatie met haar lidstaten. De onderhavige studie beoogt vast te stellen hoe de Gemeenschap tenuitvoerlegging geeft aan de bepalingen inzake het zeemilieu van het VRZ en van de daarmee samenhangende mondiale en regionale verdragen op de volgende specifieke gebieden: de voorkoming van olieverontreiniging door schepen; de storting van afval op zee; en de bescherming van mariene habitats door de instelling en het beheer van beschermde zeegebieden. Deze drie onderwerpen worden besproken in drie afzonderlijke hoofdstukken (hoofdstukken 6 tot en met 8).

De Gemeenschap en haar lidstaten hebben een “gedeelde bevoegdheid” op het gebied van de bescherming van het zeemilieu, hetgeen betekent dat zij beiden binnen hun respectievelijke bevoegdheidsbereik op mogen treden. Bijgevolg zijn zij gezamenlijk partij geworden bij het VRZ en alle verdragen inzake het zeemilieu en nemen zij gezamenlijk deel aan het werk in de organen die onder deze verdragen zijn opgericht. Hierdoor kunnen de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van hun internationale verplichtingen niet langer afzonderlijk optreden, maar dienen zij te handelen binnen het kader van het Gemeenschapsrecht, hetgeen in belangrijke mate hun mogelijkheden om zelfstandige actie te ondernemen beperkt.

Deze studie beoogt in de eerste plaats vast te stellen hoe het bestaan van een bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en de lidstaten de tenuitvoerlegging van het VRZ en verwante verdragen in Europese zeeën heeft beïnvloed, met bijzondere aandacht voor de Oostzee, de Noordoost Atlantische Oceaan en de Middellandse Zee. Deze studie heeft geen betrekking op de Zwarte Zee, gezien het feit dat op het ogenblik geen van de kuststaten van de Zwarte Zee lidstaat van de Gemeenschap is. De nadruk ligt op de vraag hoe de Gemeenschap en haar lidstaten gezamenlijk optreden en hun bevoegdheden delen in het kader van de relevante mondiale en regionale verdragen en hun organen waarbij de Gemeenschap partij is en die een wezenlijk middel vormen voor de tenuitvoerlegging van het VRZ. Ten tweede kijkt deze studie naar de vraag of, en zo ja, in hoeverre het regelgevende optreden van de Gemeenschap om tenuitvoerlegging te geven aan haar internationale verplichtingen met betrekking tot het zeemilieu in overeenstemming is met de bestaande internationale regelgeving. Hierbij wordt in het bijzonder gekeken naar de rechtsmachtverdeling vastgesteld door het VRZ, dat ziet op de rechten en plichten van vlaggenstaten, kuststaten en havenstaten in verschillende maritieme zones.

Deze studie bestaat uit twee delen. Het eerste deel betreft de algemene beginselen en regels van belang voor de tenuitvoerlegging van het regime inzake de bescherming van het zeemilieu binnen de Gemeenschap. De uitgangspunten van de studie worden uiteengezet in Hoofdstuk 1, dat een algemene beschrijving geeft van de eigenheid en de structuur van het internationale regime voor de bescherming van het zeemilieu. Dit regime is gebaseerd op twee onderling afhankelijke kaders. Ten eerste een overkoepelend kader bestaand uit het internationale gewoonterecht, het VRZ, Hoofdstuk 17 van Agenda 21, het plan van actie aangenomen door de Conferentie van de Verenigde Naties inzake het Milieu en Ontwikkeling (UNCED) van 1992, en diens follow-up (het Plan van Actie aangenomen in 2002 tijdens de VN World Summit on Sustainable Development (WSSD) te Johannesburg. Dit kader bevat algemeen toepasselijke beginselen en regels. Bijzondere aandacht wordt gegeven aan het VRZ, met name de regels inzake rechtsmachtverdeling tussen staten en Deel XII inzake de bescherming en behoud van het zeemilieu. Het Verdrag, dat in belangrijke mate het gewoonterecht weerspiegelt, stelt het algemene kader vast voor alle activiteiten op zee en

vertegenwoordigt daarmee het noodzakelijke uitgangspunt voor elke discussie met betrekking tot mariene aangelegenheden.

Dit overkoepelend kader wordt aangevuld door een regelgevend regime dat bestaat uit uiteenlopende instrumenten die de algemene regels ten uitvoer leggen op mondiaal en regionaal niveau. Hierin inbegrepen zijn de “algemeen aanvaarde” internationale regels en normen aangenomen door de “bevoegde internationale organisaties”, multilaterale milieuverdragen en verdragen met betrekking tot regionale zeeën. Wat betreft deze laatste zijn voor de huidige studie van belang: het Verdrag van Barcelona van 1976 inzake de bescherming van de Middellandse Zee (Verdrag van Barcelona) als gewijzigd; het Verdrag inzake de bescherming van de Noordoost Atlantische Oceaan (OSPAR-Verdrag) van 1992; en het Verdrag van Helsinki van 1992 inzake de bescherming van de Oostzee (Verdrag van Helsinki). Hoofdstuk 1 kijkt grondig naar het institutionele kader van deze verdragen en de belangrijkste internationale organen en politieke processen die zich bezig houden met vraagstukken inzake de oceanen, met bijzondere aandacht voor de discussies binnen de VN onder het agendapunt “oceanen en het recht van de zee” (Algemene Vergadering van de VN en VN Raadplegend Proces inzake Oceanen en Recht van de Zee (ICP)). Deze vertegenwoordigen de belangrijkste fora voor de tenuitvoerlegging van het VRZ en de verdere ontwikkeling van het recht van de zee en het beleid inzake de oceanen.

Hoofdstuk 2 geeft een algemeen overzicht van de kenmerken die er voor zorgen dat het Gemeenschapsrecht een “nieuwe rechtsorde onder het internationale recht” is en kijkt naar de verschillende rechtssubjecten, rechtsbronnen, het institutionele kader, rechtsmiddelen, besluitvormingsprocedures en handhavingmechanismen van deze rechtsorde. Het brandpunt van de discussie is gericht op de EG-regels inzake de bevoegdheid van de Gemeenschap om op te treden op Gemeenschapsniveau en internationaal ten aanzien van zaken die betrekking hebben op de bescherming en het behoud van het zeemilieu. Met het voortschrijdende proces van Europese integratie, hebben lidstaten bepaalde van hun bevoegdheden volledig of gedeeltelijk en expliciet of impliciet overgedragen aan de Gemeenschap, waarmee hun mogelijkheid om zelfstandig op te treden werd beperkt. De bevoegdheid van de Gemeenschap om op te treden is niet onbeperkt, maar is afgeleid van de bevoegdheidsverdeling onder de Verdragen (principe van toerekening). Hoofdstuk 2 behandelt de doelstellingen van het Gemeenschapsoptreden zoals die zijn gedefinieerd in het EG-Verdrag en stelt vast wat de grondslagen zijn voor de interne en externe bevoegdheid van de EG met betrekking tot het zeemilieu. In het kader van de bespreking van de externe bevoegdheid van de EG wordt kort ingegaan op de rechtspersoonlijkheid van de EG onder het internationale recht. Er dient een onderscheid gemaakt te worden tussen het “bestaan” van een bevoegdheid van de EG en de “aard” van haar bevoegdheden, die exclusief kunnen zijn of gedeeld met de lidstaten. De aard van de bevoegdheid van de EG bepaalt de mate waarin lidstaten nog bevoegdheid hebben zelfstandig op te treden op het internationale niveau. Voor beleidsgebieden, zoals de bescherming van het milieu, waar een gedeelde bevoegdheid bestaat, geldt dat de Gemeenschap haar bevoegdheden dient uit te oefenen in overeenstemming met de grondbeginselen van Gemeenschapsrecht (zoals subsidiariteit en evenredigheid) en de richtinggevende beginselen van het Europese milieurecht (zoals het voorzorgsbeginsel). Deze beginselen bepalen “wanneer”, “in welke mate” en “hoe” de Gemeenschap op mag treden. Hoofdstuk 2 gaat ook kort in op de “geografische reikwijdte” van de bevoegdheid van de Gemeenschap en het van toepassing zijn van deze bevoegdheid op de verschillende zeegebieden onder de soevereiniteit of de rechtsmacht van de lidstaten.

Hoofdstuk 3 gaat in detail in op de vraag hoe de Gemeenschap de algemene beginselen en regels besproken in Hoofdstuk 2 toepast op het gebied van de bescherming van het zeemilieu en de benadering van de Gemeenschap bij de tenuitvoerlegging van haar internationale verplichtingen op dit gebied. Hoofdstuk 3 geeft tevens een overzicht van het institutionele kader van de Gemeenschap dat van belang is voor de bescherming van het zeemilieu. Hierbij wordt onder andere aangegeven wat de relevante diensten van de Commissie zijn; de verschillende relevante Ministerraden zijn; en de relevante commissies van het Europese Parlement zijn.

Er is een aantal juridische en politieke redenen, zoals het oorspronkelijke vereiste van unanimititeit bij besluiten ten aanzien van het milieu, de sterke oppositie van de lidstaten, de institutionele fragmentatie, een ernstig gebrek aan middelen en de noodzaak prioriteiten te stellen, dat er toe heeft geleid dat de Commissie nimmer een alomvattend beleid voor oceanen heeft vastgesteld, hetgeen wel gebeurd is voor andere milieuvraagstukken. Lange tijd heeft de Commissie, in plaats van zelf regels voor te stellen ter bescherming van het zeemilieu, een “multilaterale” aanpak voorgestaan. De Commissie drong er bij de lidstaten op aan toe te treden tot internationale verdragen en deze ten uitvoer te leggen, of werd zelf partij bij verdragen in de gevallen dat dit mogelijk was. Echter, gezien het sectoroverschrijdende karakter van mariene vraagstukken, zijn belangrijke aspecten van de bescherming van het zeemilieu rechtstreeks of indirect geregeld in het kader van verschillende sectoren van het Gemeenschappelijke beleid (bijvoorbeeld ten aanzien van waterkwaliteit, vervoer of visserij). Deze multilaterale en sectorale benaderingen, die tot nu toe door de Gemeenschap zijn gevolgd, hebben geleid tot een “lappendeken”-regime voor de Europese zeeën. Dit regime leidt tot juridische? inconsistenties, overlappingsen en duplicaties en is er niet in geslaagd verschillende, vaak tegenstrijdige, gebieden van de zee met elkaar in overeenstemming te brengen. Deze gefragmenteerde benadering beantwoordt niet aan de noodzaak van geïntegreerd beheer van de oceanen, zoals wordt benadrukt door het VRZ en Agenda 21 en in toenemende mate wordt erkend in alle belangrijke internationale organen betrokken bij het beleid ten aanzien van de oceanen. Sinds 2002, in vervolg op de WSSD, heeft de EG haar traditionele benadering gedeeltelijk gewijzigd en belangrijke stappen gezet naar de vaststelling van een alomvattend en geïntegreerd beleid voor oceanen en zeeën. In oktober 2005 heeft de Commissie een voorstel gepresenteerd voor een richtlijn ter vaststelling van een kader voor gemeenschappelijke actie op het gebied van de bescherming van het zeemilieu, samen met een mededeling inzake een Mariene Strategie. Tevens is in januari 2005 een nieuw Directoraat-Generaal Visserij en Maritieme Zaken gevormd binnen de Commissie, dat tot doel heeft een einde te maken aan de sectorale benadering en alle aspecten van maritieme zaken en diensten samen te brengen in een enkel samenhangend kader. Parallel daaraan is een maritieme speciale eenheid gevormd die de opdracht heeft in de eerste helft van 2006 een Groenboek te produceren over een alomvattend maritiem beleid in Europa. De gedachte is te streven naar het bereiken van een billijke balans tussen economische, sociale, milieu- en veiligheidsaspecten van maritieme activiteiten. Ondanks deze gedeeltelijke “routewijziging”, heeft de Gemeenschap haar “multilaterale” benadering niet opgegeven en alle recente initiatieven leggen nog steeds sterk de nadruk op multilaterale samenwerking en de noodzaak mondiale, regionale en EG-regels uit te voeren op een samenhangende, gecoördineerde en geïntegreerde wijze.

Hoofdstuk 4 bespreekt de regels van internationaal recht en Gemeenschapsrecht die van toepassing zijn op de toetreding en gezamenlijke deelname van de Gemeenschap en de lidstaten in zogenaamde “gemengde overeenkomsten” en in de activiteiten van internationale organisaties die zich bezig houden met mariene aangelegenheden. Dit hoofdstuk begint met een bespreking van de externe bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en de lidstaten op het terrein van mariene aangelegenheden en de juridische betekenis van exclusieve en gedeelde bevoegdheden. De toewijzing van de respectievelijke bevoegdheidsferen voor gebieden die buiten de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap of de lidstaten liggen behoort tot de meest cruciale en omstreden aspecten van het Gemeenschapsrecht en is bijzonder ingewikkeld in relatie tot vraagstukken inzake de oceanen. Bij afwezigheid van duidelijke regels in het EG-Verdrag heeft de Europese Hof van Justitie (EHvJ) een tamelijk ambitieuze doctrine ontwikkeld, die geen uniforme antwoorden geeft, maar een beoordeling van geval tot geval vereist. Deze regels ontwikkeld door het EHvJ zijn bovendien totstandgekomen in de context van handelsovereenkomsten, en het is niet altijd duidelijk of zij toegepast kunnen worden op verdragen inzake het zeemilieu.

In zijn rechtspraak maakt het Hof een onderscheid tussen exclusieve bevoegdheden die volgen uit het Verdrag, die betrekking hebben op complete beleidsterreinen, en “impliciete” exclusieve bevoegdheden, die zijn gebaseerd op secundaire wetgeving op de basis van het

voorrangsbeginsel, dat alleen betrekking heeft of specifieke onderwerpen. Volgens de toonaangevende AETR-zaak, is het voorrangsbeginsel van toepassing indien de Gemeenschap gemeenschappelijke regels heeft aangenomen op basis van zijn interne (exclusieve of gedeelde) bevoegdheid. In dergelijke gevallen zijn lidstaten gehouden geen internationale verplichtingen op zich te nemen die deze interne regels aantasten of hun reikwijdte veranderen (zg. AETR-doctrine). In de AETR-zaak werd door het Hof een brede interpretatie gegeven van de criteria die leiden tot het van toepassing zijn van het voorrangsbeginsel. In navolgende zaken (bijvoorbeeld het ILO-advies en het WTO-advies) heeft het Hof, uit politieke overwegingen, zijn benadering bijgesteld, en duidelijk gemaakt dat het voorrangsbeginsel alleen van toepassing is wanneer een onderwerp dat wordt geregeld door een internationale overeenkomst “volledig” is geharmoniseerd door Gemeenschapswetgeving. Wanneer Gemeenschapswetgeving daarentegen minimumnormen vaststelt (“minimum harmonisatie”) staat het lidstaten vrij verdergaande internationale verplichtingen aan te gaan of internationale overeenkomsten af te sluiten die strengere regels bevatten dan die vastgesteld op Gemeenschapsniveau. Dit is in het algemeen het geval voor alle richtlijnen inzake het milieu vastgesteld onder artikel 175 van het EG-Verdrag. Recentelijk is het Hof echter tot de conclusie gekomen dat ook richtlijnen die minimumnormen vaststellen kunnen leiden tot volledige harmonisatie van een onderwerp en het van toepassing zijn van het voorrangsbeginsel. Hierbij is het vereist te kijken naar de specifieke reikwijdte van de richtlijn. Echter, in de meest recente rechtspraak (Open Skies-zaken en Advies 1/03) lijkt het Hof terug te keren naar zijn ruime interpretatie van de AETR-zaak, door duidelijk te maken dat de Gemeenschap een impliciete exclusieve bevoegdheid verwerft in ieder geval dat een internationale overeenkomst valt binnen een gebied dat grotendeels wordt bestreken door Gemeenschapsrecht en deze overeenkomst de uniforme en consistente toepassing van het Gemeenschapsrecht en het juiste functioneren van het systeem dat dit recht opzet aantast. Om vast te stellen of het voorrangsbeginsel van toepassing is, is het verder noodzakelijk te bepalen of internationale regels beogen minimum- of maximumnormen vast te stellen. Lidstaten dienen zich te onthouden afzonderlijk deel te nemen aan onderhandelingen over overeenkomsten die zien op maximumnormen, die het voor hen onmogelijk zouden maken te voldoen aan strengere regels van Gemeenschapsrecht. Daarentegen is het voorrangsbeginsel niet van toepassing voor internationale overeenkomsten die minimumnormen bevatten, zoals verdragen inzake regionale zeeën. Echter, het is moeilijk het “minimum- of maximumnorm” criterium toe te passen op andere overeenkomsten die betrekking hebben op aan de zee gerelateerde onderwerpen, zoals door de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) opgestelde instrumenten of het Verdrag inzake de Biologische Diversiteit (Verdrag inzake biodiversiteit). De normen in deze instrumenten kunnen tegelijk een minimum en een maximum zijn, al naar gelang deze van toepassing zijn op een kuststaat of een vlaggenstaat. Ook relevant voor het beantwoorden van deze vraag is in welke maritieme zone een activiteit zich afspeelt en welke activiteit het betreft.

Vanwege de moeilijkheid te komen tot een duidelijke vaststelling van de reikwijdte van de externe bevoegdheden, heeft het EHvJ gewezen op de verplichting tot samenwerking tussen de Gemeenschap en haar lidstaten, op de basis van artikel 10 van het EG-Verdrag, tijdens de onderhandeling, totstandkoming en tenuitvoerlegging van gemengde overeenkomsten en bij hun gemeenschappelijke deelname in internationale organisaties. Echter, het Hof heeft nagelaten starre regels aan te geven over hoe de Gemeenschap en de lidstaten dienen op te treden op het internationale niveau en heeft niet veel licht geworpen op de vraag hoe samenwerking vorm dient te krijgen in de praktijk en wat de juridische gevolgen van een dergelijke samenwerking zijn. Procedureregels zijn met name ontwikkeld in de dagelijkse praktijk van de Gemeenschap. Het gaat met name om praktische regels, die in belangrijke mate verschillen al naar gelang de overeenkomst, onderhandeling of zelfs bijeenkomst waar het om gaat.

Vooraf in het verleden heeft de gezamenlijke toetreding en deelname van de Gemeenschap en de lidstaten in overeenkomsten inzake het zeemilieu derde staten voor ongekende problemen gesteld wat betreft vragen als wie rechten uit kon oefenen of op wie plichten rustten onder een

overeenkomst. Tegenover verdragspartijen die geen lidstaat zijn van de Gemeenschap dienen dergelijke vragen beantwoord te worden op basis van het internationale recht. Aanwijzingen zijn in bepaalde gevallen te vinden in de gemengde overeenkomst zelf, indien deze zogenaamde “deelnamebepalingen” bevat, die beogen een goed functioneren van de overeenkomst te waarborgen en derde staten een garantie te geven dat de Gemeenschap en/of haar lidstaten niet een geprivilegieerde positie verkrijgen. Deze bepalingen erkennen in het algemeen het bestaan van een bevoegdheidsverdeling en stellen regels vast voor de uitoefening van rechten en het voldoen aan verplichtingen door de Gemeenschap en haar lidstaten voor aangelegenheden binnen hun respectievelijke bevoegdheid. Echter, deze bepalingen bevatten geen duidelijke aanwijzingen over de verdeling van deze bevoegdheden.

Hoofdstuk 4 gaat ook in op het juridische effect van gemengde overeenkomsten onder het Gemeenschapsrecht. Zoals steeds is gesteld door het EHvJ, vormen delen van gemengde overeenkomsten die onder de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap vallen een integraal deel van de Gemeenschapsrechtsorde en hebben zij de eigenschappen van Gemeenschapsrecht. Recentelijk heeft het Hof aangegeven dat dezelfde gevolgen gelden voor delen van gemengde verdragen die onder een gedeelde bevoegdheid vallen. In het bijzonder heeft het Hof in zijn recente uitspraak in de MOX-fabriek-zaak expliciet bevestigd dat het exclusieve bevoegdheid heeft ten aanzien van geschillen over de interpretatie of toepassing van delen van gemengde overeenkomsten die betrekking hebben op zaken onder gedeelde bevoegdheid en om vast te stellen of de lidstaten deze bepalingen naleven. Lidstaten kunnen een dergelijk geschil daarom ook niet voorleggen aan een ander rechtssprekend orgaan dan het EHvJ.

Hoofdstuk 5 kijkt naar de gezamenlijke deelname van de Gemeenschap en de lidstaten in de onderhandeling, totstandkoming en uitvoering van het VRZ en de verdragen inzake regionale zeeën. Er wordt met name aandacht geschonken aan de vraag hoe de Gemeenschap en haar lidstaten hun optreden coördineren in de organen die zijn opgezet door dergelijke verdragen. De analyse richt zich in de eerste plaats op de deelname van de Gemeenschap en de lidstaten in de Derde Conferentie van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee en hun gezamenlijke toetreding tot het VRZ. Sinds de aanvang van de onderhandelingen leek de deelname daaraan van de Gemeenschap noodzakelijk, omdat de conferentie gebieden bestreek die onder de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap vallen, zoals visserij en handel. Echter, deze deelname van de Gemeenschap als een volwaardige partij plaatste derde staten en de Gemeenschap zelf voor problemen van een ongekeerde complexiteit. Derde staten waren nog niet vertrouwd met de Gemeenschapsrechtsorde en er bestond nog grote verwarring over de status van de Gemeenschap; de relatie tussen het internationale recht en het Gemeenschapsrecht; en het bestaan, de reikwijdte en de aard van de bevoegdheid van de Gemeenschap en de bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en haar lidstaten. Dit veroorzaakte onder andere onzekerheid over de capaciteit van de Gemeenschap om te voldoen aan haar verplichtingen onder het toekomstige VRZ. De “EEG deelnamebepalingen” behoorden tot de meest controversiële vraagstukken tijdens de Derde Conferentie. Ten einde zo groot mogelijke duidelijkheid te verschaffen, vereist Bijlage IX bij het VRZ onder andere dat een internationale organisatie op het moment van ondertekening en toetreding tot het Verdrag een verklaring aflegt die aangeeft voor welke onderwerpen die door het Verdrag geregeld worden de lidstaten van de organisatie die het Verdrag hebben ondertekend hun bevoegdheid hebben overgedragen aan de organisatie. Eveneens dient in een dergelijke verklaring de aard en omvang van deze bevoegdheid te worden aangegeven. Zowel de instellingen van de Gemeenschap als de lidstaten hebben zich altijd onwillig getoond dergelijke verklaringen af te geven en te komen tot een duidelijke afbakening van bevoegdheden, die de flexibiliteit van het externe optreden aan zou kunnen tasten en de verdere ontwikkeling van de bevoegdheid van de Gemeenschap zou kunnen belemmeren. Dit is weerspiegeld in de voorzichtige formulering van de verklaring van de Gemeenschap bij de ondertekening van het Verdrag in 1984 en bij de formele bevestiging van het Verdrag in 1997. Deze verklaringen erkennen expliciet het evolutieve karakter

van de bevoegdheid van de Gemeenschap en verwijzen impliciet naar de AETR-doctrine van het EHvJ.

De Gemeenschap neemt thans samen met al haar lidstaten deel aan de uitvoering van het VRZ. Echter, de Gemeenschap speelt geen grote rol bij het toezicht op de uitvoering van het VRZ. Haar zwakke rol wordt verklaard door een aantal externe en interne factoren. Op het Gemeenschapsniveau wordt de deelname van de Gemeenschap aan de debatten binnen de VN over het agendapunt “oceanen en het recht van de zee” geregeld in het kader van de Tweede Pilaar van het Verdrag inzake de Europese Unie (EU-Verdrag). De belangrijkste rol is daarom weggelegd voor het Voorzitterschap en alles wordt gedaan door middel van EU-verklaringen die worden opgesteld door de Werkgroep recht van de zee (COMAR) van de Raad (Algemene Zaken), ook wanneer zaken onder de Gemeenschapspilaar van het EU-Verdrag aan de orde zijn, met inbegrip van zaken onder de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap. De Commissie is van mening dat deze aanpak in de weg staat dat zij haar institutionele rol gedefinieerd in artikel 300(1) van het EG-Verdrag kan vervullen en strijdig is met het EU-Verdrag (bijv. artikel 47) en de rechtspraak van het EHvJ die de mogelijkheid om EU-mechanismen te gebruiken in verband met zaken die onder het EG-Verdrag vallen uitsluit. Echter, het gebruik van deze mechanismen en de rol van het Voorzitterschap zijn te rechtvaardigen door het politieke karakter van het proces in de Algemene Vergadering van de VN en het ICP en de waarnemerstatus van de Gemeenschap bij de VN.

Hoofdstuk 5 bespreekt de gezamenlijke toetreding en deelname van de Gemeenschap en haar lidstaten in het OSPAR-Verdrag, het Verdrag van Helsinki en het Verdrag van Barcelona. De toetreding van de Gemeenschap tot deze verdragen stuitte op politieke, juridische en praktische bezwaren, waaronder de vele onzekerheden rond het begrip gedeelde bevoegdheden.

De Commissie, optredend namens de Gemeenschap, neemt deel aan het werk van de organen die zijn opgericht door de verdragen (bijvoorbeeld de OSPAR en Helsinki Commissies en de bijeenkomsten van de partijen in het kader van het Verdrag van Barcelona) als volwaardige partij, met stemrecht voor zaken die vallen onder haar exclusieve bevoegdheid. Echter, enige uitzonderingen daargelaten, die vooral betrekking hebben op verontreiniging vanaf het land, heeft de Gemeenschap geen exclusieve bevoegdheid ten aanzien van de zaken geregeld door de verdragen inzake regionale zeeën, maar is deze meestal gedeeld met de lidstaten. Met uitzondering van het OSPAR-Verdrag zijn er in het algemeen geen ernstige conflicten tussen de Commissie en de lidstaten over vragen met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling. In het algemeen volgt de Commissie een bijzonder pragmatische benadering in de regionale fora, en haar rol hangt sterk af van de beschikbare middelen, de expertise van de vertegenwoordiger van de Commissie die een bijeenkomst bijwoont en de omstandigheden van het afzonderlijke geval. De Commissie lijkt er niet bijzonder op gebrand om regionale normen, die gevolgen zouden kunnen hebben voor harmonisatie op Gemeenschapsniveau, meer gewicht te geven.

Normaal gesproken is er geen formele Gemeenschapscoördinatie in het kader van de verdragen inzake regionale zeeën. Het beleid van “één stem” dat de Gemeenschap nastreeft in mondiale organen is niet gepast in regionale organen, die het kader bieden voor open gedachteswisseling en samenwerking tussen gelijkwaardige partijen. In deze regionale organen heeft altijd verzet bestaan tegen blokvorming. Bovendien lijkt Gemeenschapscoördinatie in de organen van de verdragen inzake regionale zeeën niet noodzakelijk. De Gemeenschap treedt op voor alle onderwerpen die onder haar exclusieve bevoegdheid vallen. De lidstaten zijn gebonden door het Gemeenschapsrecht en zijn zich er van bewust dat hun optreden in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht dient te zijn, omdat zij anders door de Commissie voor het EHvJ gedaagd kunnen worden.

Hoofdstuk 6 beschouwt op welke manier de Gemeenschap aan haar internationale verplichtingen ter voorkoming van olieverontreiniging door schepen uitvoering geeft. Het hoofdstuk gaat als eerste in op het internationale regime dat betrekking heeft op verontreiniging door schepen. Het VRZ beperkt in belangrijke mate de bevoegdheid van kuststaten om unilateraal maatregelen te nemen tegen de gevolgen van scheepvaart, en vereist de multilaterale ontwikkeling

van regels binnen de “bevoegde internationale organisatie” (in dit geval de IMO) en hun uniforme tenuitvoerlegging en handhaving. De bevoegdheid van de kuststaat om unilateraal maatregelen te nemen is in het bijzonder beperkt in het geval van het ontwerp, de constructie, het bemannen of de uitrusting van vreemde schepen. Echter, het Verdrag geeft staten ruime bevoegdheden om voorwaarden te stellen aan de toegang van schepen tot hun havens (zogenaamde regelgevende bevoegdheid van havenstaten). Het hoofdstuk beschrijft in detail de regelgevende en handhavingbevoegdheid van de vlaggenstaat, de kuststaat en de havenstaat in de binnenwateren, territoriale zee, exclusieve economische zone, internationale zeestraten en de volle zee. Het hoofdstuk gaat tevens in op het IMO-regime, waarbij met name gekeken wordt naar het institutionele kader van de organisatie en haar belangrijkste verdragen (MARPOL 73/78 en SOLAS), en enige regionale instrumenten die betrekking hebben op verontreiniging door schepen in Europese zeeën, zoals het Memorandum van Parijs inzake havenstaatcontrole, en de relevante bepalingen van het Verdrag van Helsinki en het Verdrag van Barcelona.

De Gemeenschap heeft altijd erkend dat alle maatregelen om het risico van olieverontreiniging tegen te gaan en scheepvaartveiligheid verder te bevorderen dienen te worden aangenomen in het kader van de IMO. Bijgevolg heeft de Gemeenschap uitvoering gegeven aan haar verplichtingen onder het VRZ door, in de eerste plaats, het optreden van haar lidstaten in de IMO te coördineren. Ten tweede heeft de Gemeenschap wetgeving aangenomen die er op is gericht een uniforme en volledige tenuitvoerlegging van IMO-normen binnen de Gemeenschap te garanderen. In de afgelopen jaren, met name in de nasleep van de ongevallen met de *Erika* en de *Prestige*, en de uitbreiding van de Gemeenschap in 2004, is de Gemeenschap in toenemende mate pro-actief op gaan treden op het gebied van olieverontreiniging door schepen. De wetgeving van de Gemeenschap inzake olieverontreiniging door schepen maakt geen inbreuk op de doorvaartrechten van vreemde schepen onder het VRZ en in geen enkel geval zijn de vereisten die de Gemeenschap stelt hoger dan die welke vervat zijn in IMO-normen die van toepassing zijn op schepen in doorvaart.

In het algemeen wordt de bevoegdheid inzake verontreiniging door schepen gedeeld tussen de Gemeenschap en de lidstaten. Echter, de meeste regelgeving van de EG op het gebied van scheepvaartveiligheid, zowel richtlijnen gebaseerd op artikel 80(2) van het EG-Verdrag als verordeningen, voorzien in totale harmonisatie waardoor het voorrangsbeginsel van toepassing wordt. Bijgevolg heeft de Gemeenschap een exclusieve bevoegdheid ten aanzien van een groot aantal onderwerpen die binnen de IMO en andere relevante organen aan de orde komen. Dit niettegenstaande, is de rol van de Gemeenschap binnen de IMO beperkt, gezien het feit dat zij geen lid is van de organisatie, die alleen openstaat voor staten. In april 2002 heeft de Commissie daarom de Raad verzocht om een mandaat voor het onderhandelen over de toetreding van de EG tot de IMO. Tot nu toe heeft de Raad, met name vanwege het verzet van de lidstaten, een dergelijk mandaat nog niet verstrekt. Om de toetreding van de Gemeenschap tot de IMO mogelijk te maken zou een wijziging van het IMO-Verdrag zijn vereist. Dit zal mogelijk een moeilijk en langdurig proces zijn, en het lijkt geen oplossing te bieden op de korte of middellange termijn. Op de korte termijn heeft de Commissie daarom verdere stappen genomen om de bestaande mechanismen voor Gemeenschapscoördinatie te versterken en te garanderen dat de lidstaten met “één stem” spreken in de IMO.

De Gemeenschap is niet bijzonder actief in de regionale besluitvorming met betrekking tot olieverontreiniging door schepen. De Gemeenschap lijkt onwillig om zaken inzake scheepvaartveiligheid te bespreken in het kader van verdragen inzake regionale zeeën. Vergaderingen in het kader van deze verdragen worden normaal gesproken bijgewoond door vertegenwoordigers van Ministeries van milieu en het Directoraat-Generaal milieu van de Commissie. De Commissie (Directoraat-Generaal vervoer) lijkt er niet erg toe geneigd het werk in de regionale kaders te versterken, maar geeft voorkeur aan het opstellen van normen in het kader van de IMO.

Hoofdstuk 7 gaat in op de vraag hoe de Gemeenschap aan haar verplichtingen ten aanzien van de storting en het verbranden van afval op zee heeft voldaan. Heden ten dage is de storting (en het verbranden) van afval op zee streng geregeld en slechts een beperkt aantal onschadelijke stoffen mogen nog worden gestort. Het juridische kader inzake storting is minder uitgesproken als het kader dat van toepassing is op verontreiniging door schepen. Artikel 210 van het VRZ verplicht staten om wetten en voorschriften en andere maatregelen aan te nemen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging door storting en om er zorg voor te dragen dat geen storting geschiedt zonder de toestemming van de bevoegde nationale autoriteiten. Nationale wet- en regelgeving dient niet minder doeltreffend te zijn dan de mondiale regels en normen. Het is algemeen aanvaard dat deze regels en normen vervat zijn in het Verdrag van Londen van 1972 (VL), dat het gewoonterecht lijkt te weerspiegelen. Het is niet duidelijk of dit laatste ook geldt voor het Protocol bij het VL uit 1996, dat recentelijk in werking is getreden. In tegenstelling tot hetgeen het geval is voor verontreiniging door schepen, moedigen zowel het VRZ als het VL de ontwikkeling van regionale regels aan, die meer geëigend lijken om verontreiniging door storting tegen te gaan in vergelijking met mondiale regels, met name in ingesloten of half-ingesloten zeeën. De storting op zee is geregeld in het kader van het Verdrag van Helsinki, het OSPAR-Verdrag, dat het Verdrag van Oslo inzake storting van 1972 vervangt, en het Verdrag van Barcelona, samen met diens protocol inzake storting van 1976, zoals gewijzigd.

Met als enige uitzondering het Verdrag van Helsinki, dat de storting en het verbranden van afval volledig verbied (met uitzondering van baggerspecie), vertonen de regimes van de regionale verdragen en dat van het VL en zijn protocol grote overeenkomsten. Oorspronkelijk bestonden er echter aanmerkelijke verschillen, met name daar waar het de geregleerde stoffen betrof (bijvoorbeeld radioactief afval) en het regime inzake de definitieve verwijdering van offshore installaties. In de vroege jaren zeventig van de vorige eeuw traden de meeste lidstaten van de Gemeenschap toe tot het VL en de verdragen inzake regionale zeeën. Het bestaan van uiteenlopende verplichtingen onder deze instrumenten leidde tot competitieve voordelen voor bepaalde lidstaten, die een bedreiging vormden voor de instelling van de Gemeenschappelijke markt, die op dat moment nog niet voltooid was. Teneinde verschillen weg te nemen en wetgeving van de lidstaten te harmoniseren, heeft de Commissie twee voorstellen gedaan, in 1976 en 1985, ter vaststelling van een richtlijn inzake storting op zee. Beide voorstellen waren echter niet succesvol vanwege de resolute oppositie van de lidstaten en de uiteenlopende posities van de Commissie en het Europese Parlement, met name wat betreft radioactief afval. Alhoewel de Gemeenschap er nimmer in is geslaagd specifieke wetgeving inzake storting op zee aan te nemen, is deze praktijk gereguleerd in het kader van de wetgeving ten aanzien van het afvalbeheer. De storting van baggerslib, visafval, inerte geologische materialen en uit bedrijf genomen offshore installaties - de enige materialen die nog in de Europese zeeën mogen worden gestort - vallen direct of indirect onder deze wetgeving. Alhoewel de richtlijnen inzake afvalbeheer niet specifiek opgesteld zijn om storting op zee te regelen, dragen zij indirect bij aan de tenuitvoerlegging van artikel 210 van het VRZ.

De Gemeenschap is geen partij bij het VL en zijn protocol van 1996, aangezien partij worden alleen mogelijk is voor staten. De Commissie heeft een doorlopende uitnodiging om deel te nemen aan de bijeenkomsten van de partijen bij het VL op basis van haar waarnemerschap binnen de IMO. Echter, zij heeft nimmer gepoogd een grote rol te spelen binnen het VL en er bestaat geen formele Gemeenschapscoördinatie ter voorbereiding van VL bijeenkomsten. Dit wordt verklaard door het feit dat de Gemeenschap geen aanzienlijke belangen te verdedigen heeft binnen dit forum.

Ondanks pogingen van de Commissie is de Gemeenschap er nooit in geslaagd partij te worden bij het Verdrag van Oslo inzake storting van 1972, met name door de krachtige tegenstand van de lidstaten en de negatieve ervaringen met de deelname van de Gemeenschap in het Verdrag van Parijs inzake verontreiniging vanaf het land van 1974. Echter, toen de partijen van deze beide verdragen besloten deze samen te brengen in een enkel instrument, kwam men tot de conclusie dat deelname van de Gemeenschap noodzakelijk was, gezien haar uitgebreide bevoegdheid ten aanzien

van verontreiniging vanaf het land. De Gemeenschap is partij geworden bij het OSPAR-Verdrag met het recht te spreken en te stemmen over zaken onder haar exclusieve bevoegdheid. De Gemeenschap is eveneens partij bij het Verdrag van Helsinki en het Verdrag van Barcelona met het daarbij behorende protocol inzake dumping. De Gemeenschap is echter nooit bijzonder actief in deze fora wanneer storting ter sprake komt. De belangrijkste reden hiervoor is dat de Gemeenschap geen exclusieve bevoegdheid heeft met betrekking tot deze materie binnen deze fora. De richtlijnen inzake afvalbeheer zijn gebaseerd op artikel 175 van het EG-Verdrag en bevatten minimumnormen, die het de lidstaten vrijlaten strengere internationale regels overeen te komen. De Gemeenschap heeft er daarom de voorkeur aan gegeven zich te richten op zaken zoals de verontreiniging vanaf het land, waar zij grotere belangen te verdedigen heeft.

Tenslotte kijkt Hoofdstuk 7 naar de vraag hoe de Gemeenschap invulling geeft aan haar internationale verplichtingen en politieke toezeggingen inzake de bescherming van mariene habitats door de instelling en het beheer van beschermde zeegebieden. Het hoofdstuk begint met een bespreking van het begrip beschermd zeegebied, dat de afgelopen twee decennia toenemende aandacht heeft gekregen op het internationale vlak en een centraal element is geworden in alle strategieën ter bescherming van mariene biodiversiteit. Alhoewel het VRZ de term “beschermd zeegebied” of een vergelijkbare term in het geheel niet noemt, lijkt het Verdrag een rechtsgrondslag te bieden voor de instelling en het beheer van beschermde zeegebieden, zowel in gebieden binnen de nationale rechtsmacht als gebieden buiten nationale rechtsmacht. Het Verdrag bevat de verplichting tot het behoud en beheer van het zeemilieu (artikel 192) met inbegrip van de bescherming van zeldzame of kwetsbare ecosystemen, als ook de habitat van sterk achteruitgaande, bedreigde of uitstervende soorten en andere mariene levensvormen (artikel 195 lid 4). Deze algemene verplichting bevat geen enkele geografische beperking, maar lijkt van toepassing te zijn op alle kwetsbare mariene ecosystemen, habitats en soorten ongeacht waar zij zich bevinden, met inbegrip van gebieden buiten nationale rechtsmacht. Daarnaast schrijft artikel 194 staten voor alle mogelijke “noodzakelijke maatregelen” te nemen om verontreiniging van het zeemilieu te voorkomen en hierbij “de bruikbaarste middelen waarover zij beschikken” te gebruiken. Deze maatregelen en middelen kunnen zeker beschermde zeegebieden omvatten, die beschouwd worden te behoren tot de meest effectieve instrumenten voor het behoud en beheer van de oceanen.

De algemene verplichtingen vervat in het VRZ zijn verder uitgewerkt in de multilaterale milieuverdragen ter bescherming van biodiversiteit (Verdrag inzake biodiversiteit), habitats (het Verdrag van Ramsar van 1972 inzake watergebieden) en bedreigde soorten (Verdrag van Bonn van 1979 inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten) en de verdragen inzake regionale zeeën die van toepassing zijn op Europese zeeën, die mechanismen hebben ontwikkeld voor de aanwijzing en het beheer van beschermde zeegebieden als een middel om hun doelstellingen te verwezenlijken. Tijdens de WSSD in Johannesburg in 2002 heeft de internationale gemeenschap het op zich genomen om uiterlijk 2012 een samenhangend netwerk van beschermde zeegebieden in stellen. In de nasleep van de WSSD is deze toezegging in alle politieke fora die zich bezig houden met de oceanen, zowel binnen als buiten de VN, onderschreven. Verdere stappen om dit doel te bereiken zijn genomen in het kader van het Verdrag inzake biodiversiteit, het OSPAR-Verdrag, het Verdrag van Helsinki en het Verdrag van Barcelona. De meeste van de toezeggingen zijn echter niet juridisch bindend en hun tenuitvoerlegging hangt in belangrijke mate af van de politieke wil van de verdragsluitende partijen. Daarnaast zijn er geen sterke handhavingmechanismen en effectieve financiering op mondiaal en regionaal niveau om naleving te garanderen.

Een centraal element van het begrip beschermd zeegebied is het beheer van menselijke activiteiten en winning van hulpbronnen daarbinnen. Zoals is besproken in hoofdstuk 6, plaatst het VRZ aanzienlijke beperkingen op de bevoegdheid van kuststaten om in wateren onder hun rechtsmacht scheepvaartactiviteiten van derde staten te reguleren. Hoofdstuk 8 kijkt daarom grondig naar het regime voor bijzondere gebieden onder artikel 211(6) van het VRZ en het regime van de IMO ter regulering van de scheepvaart, te weten: Bijzondere Gebieden onder MARPOL 73/78 en Bijzonder Gevoelige Zeegebieden (PSSAs). Deze vertegenwoordigen belangrijke, elkaar

aanvullende, middelen om volledige rechtsbescherming te bieden aan kwetsbare locaties tegen de bedreigingen van het vervoer over zee.

De Gemeenschap, als partij bij het VRZ, het Verdrag inzake biodiversiteit, Bijlage V bij het OSPAR-Verdrag, het Verdrag van Helsinki, en het Protocol inzake beschermde gebieden (SPA) van het Verdrag van Barcelona, heeft een rechtsplicht mariene biodiversiteit te beschermen. Daarnaast heeft de Gemeenschap de doelstelling van de WSSD en verdragen inzake regionale zeeën onderschreven om uiterlijk 2012 te komen tot een samenhangend netwerk van beschermde zeegebieden. De Vogel- en Habitatrichtlijnen voeren de internationale verplichtingen van de Gemeenschap onder deze instrumenten indirect uit. Een centraal onderdeel van deze richtlijnen is de vestiging van een samenhangend netwerk van beschermde gebieden, Natura 2000 genaamd. In zijn huidige vorm is de Habitatrichtlijn echter niet een effectief juridisch kader voor de aanwijzing en het effectieve beheer van beschermde zeegebieden, met name zeewaarts van de territoriale zee, en maakt het de Gemeenschap niet mogelijk om volledig te voldoen aan haar internationale verplichtingen. Deze richtlijn, net als de Vogelrichtlijn, is met name opgesteld met het oog op de bescherming van gebieden op land. De volledige toepassing van Natura 2000 op het zeemilieu en de herziening van de bijlagen van de Habitatrichtlijn om deze geschikter te maken om het zeemilieu te beschermen, zijn prioriteiten voor de Gemeenschap. Daarnaast vereist de effectiviteit van beschermde zeegebieden een geïntegreerd beheer van alle menselijke activiteiten in het gebied. Het is omstreden of lidstaten eenzijdig maatregelen mogen nemen om te garanderen dat visserijactiviteiten binnen Natura 2000 gebieden worden uitgevoerd overeenkomstig de vereisten van de Habitatrichtlijn. De lidstaten hebben hun bevoegdheid ten aanzien van de visserij overgedragen aan de Gemeenschap, die exclusief bevoegd is. De lidstaten mogen slechts maatregelen nemen die expliciet zijn voorzien in het Gemeenschappelijke visserijbeleid. Hoofdstuk 8 gaat kort in op de mogelijkheden die het Gemeenschappelijke visserijbeleid biedt om maatregelen te nemen om Natura 2000 gebieden te beschermen tegen nadelige gevolgen van visserijactiviteiten.

De Habitat- en de Vogelrichtlijn zijn gebaseerd op artikel 175 van het EG-Verdrag en bevatten minimumnormen. Zij leiden niet tot een exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap om internationaal op te treden, en het staat de lidstaten vrij om verdergaande beschermende maatregelen overeen te komen in bijvoorbeeld het Verdrag inzake biodiversiteit of andere mondiale of regionale verdragen. Echter, de lidstaten en de instellingen van de Gemeenschap zijn verplicht samen te werken in de betrokken organen van deze verdragen. De coördinatiemechanismen van de Gemeenschap met betrekking tot (mariene) biodiversiteit zijn bijzonder goed ontwikkeld en geformaliseerd. Op dit gebied zijn er geen sterke belangentegenstellingen tussen de Gemeenschap en de lidstaten en lijken de zaken zeer goed te lopen. De laatste jaren is de Gemeenschap, naast de lidstaten, bijzonder actief geweest in de discussies op mondiaal niveau over beschermde zeegebieden binnen de VN, de IMO en het Verdrag inzake biodiversiteit. De Gemeenschap speelt een marginale rol in het werk ten aanzien van beschermde zeegebieden binnen regionale verdragen en er is geen enkele Gemeenschapscoördinatie in deze gevallen. In deze fora laat de Commissie het normaal gesproken aan de lidstaten over om een centrale rol op zich te nemen. De Commissie beperkt zich tot het er op toezien dat het optreden van de lidstaten niet strijdig is met het Gemeenschapsrecht - bijvoorbeeld waar de discussie raakt aan visserijbeheer - en bevordert de consistentie met Gemeenschapsregelgeving. De Gemeenschap lijkt er niet bijzonder in geïnteresseerd om regionale netwerken van beschermde zeegebieden te versterken, maar is van mening dat voorrang dient te worden gegeven aan de volledige tenuitvoerlegging van het Natura 2000 netwerk. Daarnaast is er een belangrijk synergisme tussen de regionale regimes en dat van de Gemeenschap.

De conclusie van de studie begint met op te merken dat het bestaan van een bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en haar lidstaten minder kritiek is dan twee decennia geleden. Derde staten raken meer en meer vertrouwd met de deelname van de Gemeenschap aan internationale onderhandelingen. Ondanks dat derde staten nog niet geheel vertrouwd zijn met de Gemeenschapsprocessen en mechanismen, zijn zij zich ervan bewust dat,

ongeacht de strijd die de Gemeenschap en de lidstaten intern dienen te beslechten over hun bevoegdheidsverdeling, de relaties met niet-lidstaten van de Gemeenschap onderworpen zijn aan het internationale recht. Ook op Gemeenschapsniveau lijkt de bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en de lidstaten ten aanzien van onderwerpen inzake het zeemilieu minder omstreden dan in het verleden. De lidstaten lijken hun verzet tegen de deelname van de Gemeenschap aan het internationale debat over de oceanen in belangrijke mate te hebben opgegeven, zolang als deze niet raakt aan hun wezenlijke nationale belangen. De lidstaten zien ook meer de voordelen van het “één stem” beleid dat door de Gemeenschap op internationaal niveau wordt nagestreefd, met name wanneer politiek bijzonder gevoelige onderwerpen aan de orde zijn. Aan de andere kant blijft de bevoegdheidsverdeling op het gebied van zaken ten aanzien van het zeemilieu nog steeds problematisch, gezien de afwezigheid van duidelijke regels in het EG-Verdrag, de ambigue rechtspraak van het EHvJ en de problemen bij de toepassing van deze rechtspraak op onderwerpen op het gebied van de oceanen. Bovendien blijft de notie van gedeelde bevoegdheden nog steeds tamelijk vaag, en, in tegenstelling tot gebieden waar exclusieve bevoegdheid bestaat, is het niet geheel duidelijk hoe dit in de praktijk dient te worden vormgegeven. Echter, de afwezigheid van duidelijke regels is een direct gevolg van de noodzaak om een maximale flexibiliteit te garanderen voor de deelname van de Gemeenschapsinstellingen en de lidstaten aan internationale onderhandelingen. Het EHvJ heeft bewust nagelaten uniforme regels en rigide procedures te formuleren voor het gedrag van de instellingen en de lidstaten op internationaal niveau. Met name voor aangelegenheden die onder de gedeelde bevoegdheid vallen, wensen de Gemeenschap en de lidstaten een pragmatische benadering te volgen. Praktische en politieke overwegingen, belangentegenstellingen tussen de Gemeenschap en de lidstaten alsmede interne spanningen tussen de Gemeenschapsinstellingen beïnvloeden in belangrijke mate op welke wijze de Gemeenschap en de lidstaten deelnemen in gemengde overeenkomsten, hetgeen wijst op de noodzaak van flexibele oplossingen die zijn toegesneden op het individuele geval. Alhoewel de Commissie altijd poogt orde te scheppen in deze chaotische realiteit, wensen zowel de instellingen als de lidstaten de bestaande flexibiliteit zoveel mogelijk bewaren. In de afgelopen jaren zijn de samenwerkingsmechanismen aanzienlijk versterkt en thans spreken de Gemeenschap en de lidstaten met een enkele stem binnen de meeste instituties die zich bezig houden met het zeemilieu, met inbegrip van de VN en het Verdrag inzake Biodiversiteit. Dit geldt in belangrijke mate ook voor de IMO.

De Gemeenschap hecht groot belang aan het vereiste op te treden in overeenstemming met het juridische kader dat is vervat in het VRZ. De regelgevende activiteiten van de Gemeenschap ter uitvoering van haar verplichtingen op het gebied van de olieverontreiniging door schepen, de storting van afval op zee en de bescherming van habitats door de aanwijzing van beschermd zeegebieden lijkt geheel in overeenstemming met dit kader. De laatste jaren is de Gemeenschap herhaaldelijk beschuldigd van “unilateralisme” wat betreft de aanpak van olieverontreiniging door schepen. De Gemeenschap heeft de leidende rol van de IMO op het gebied van de scheepvaart echter nooit in twijfel getrokken en heeft nooit de intentie gehad zich in de plaats te stellen van deze organisatie. Desalniettemin, in afwezigheid van een snelle en adequate reactie van de IMO, heeft de Gemeenschap haar rechtsmacht als kuststaat en havenstaat gebruikt die haar is toegekend door het VRZ om een afdoende bescherming van Europese wateren tegen de bedreigingen van scheepvaart te bieden. Het optreden van de Gemeenschap heeft er toe geleid dat de IMO snel tot handelen is overgegaan en heeft een impuls gegeven aan het hierbij in aanmerking nemen van kuststaatbelangen.

Wat betreft de regulering van de storting van afval op zee, geeft regelgeving van de Gemeenschap geen aanleiding tot vragen wat betreft de consistentie met het internationale regime dat minimumnormen vaststelt. Onder het internationale regime is het in de Oostzee slechts toegestaan onschadelijk baggerslib te storten. In andere Europese zeeën is het slechts toegestaan baggerslib, visafval, inerte geologische materialen en uit bedrijf genomen offshore installaties te storten. De storting en verbranding van deze materialen vallen indirect binnen de reikwijdte van

Gemeenschapswetgeving op het gebied van het afvalbeheer. Alhoewel de regels op dit laatste vlak niet specifiek voor het zeemilieu zijn opgesteld, weerspiegelen ze in belangrijke mate de regels ten aanzien van de storting in zee.

De Habitatrichtlijn lijkt daarentegen in zijn huidige vorm niet een adequaat kader te bieden voor de Gemeenschap om volledig te voldoen aan haar internationale verplichtingen inzake de bescherming van de mariene biodiversiteit en om te voldoen aan de internationale doelstellingen ten aanzien van de instelling van een samenhangend netwerk van beschermde zeegebieden uiterlijk 2012. De bestaande verdragen geven daarentegen mogelijk een juridische grondslag voor de instelling van een samenhangend netwerk van beschermde zeegebieden, maar zij bevatten geen positieve verplichting in deze zin. Integendeel, de relevante bepalingen zijn in algemene bewoordingen gesteld en de huidige activiteiten om te komen tot een netwerk van beschermde gebieden zijn met name gebaseerd op politieke toezeggingen. De Habitatrichtlijn (en de Vogelrichtlijn) kan in principe een nuttig instrument zijn om deze politieke toezeggingen om te zetten in duidelijke en afdwingbare doelstellingen. De Commissie beoogt deze tekortkomingen recht te zetten en bekijkt op het moment hoe de richtlijn geschikter kan worden gemaakt voor de bescherming van het zeemilieu.

De studie besluit met vast te stellen dat het internationale regime voor de bescherming van het zeemilieu, ondanks zijn verdiensten, lijdt aan ernstige tekorten voor wat betreft tenuitvoerlegging en handhaving. Daarnaast zijn de internationale regels de uitkomst van een hoge mate van compromisvorming, hetgeen vaak resulteert in zwakke, algemene en onduidelijke verplichtingen. Tevens wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van aanbevelingen. De Gemeenschap kan op twee manieren bijdragen aan de effectieve tenuitvoerlegging van het internationale regime inzake de oceanen. Vanuit juridisch oogpunt biedt de Gemeenschap een sterk juridisch kader dat de zwakte en gebrek aan handhaving van het internationale regime kan corrigeren. Nadat een verdrag is geratificeerd gaan diens bepalingen die onder de bevoegdheid (zowel exclusief als gedeeld) van de Gemeenschap vallen, deel uit maken van het Gemeenschapsrecht met zijn sterke handhavingmechanismen. Vanuit politiek oogpunt vormt de EG één van de meest invloedrijke partijen op internationaal niveau en door haar doelstellingen en prioriteiten op de internationale agenda te zetten kan zij bijdragen aan een deugdelijk beleid en regelgeving voor schonere en veiligere oceanen.