

☞ *Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu*⁶⁰⁴



604 | Het richtlijnvoorstel heeft het nummer COM(2005) 505 definitief, 2005/0211 (COD). Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van de tekst van 20 december 2006, nadat op 18 december 2006 in de Raad een politiek akkoord werd bereikt.

605 | Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement Thematische Strategie inzake de bescherming en het behoud van het mariene milieu. COM (2005) 204, Raadsnr. 13700/05.

606 | Zie over de Kaderrichtlijn Mariene Strategie Commissie van Advies inzake de waterstaatswetgeving, Kaderrichtlijn Mariene Strategie, kansen voor het mariene milieu, Den Haag, maart 2007, waarin ook uitvoeriger wordt ingegaan op de relatie van de KMS tot internationale verdragen, p. 25-30.

607 | Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische oceaan.

608 | Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Montego-Bay, 10 december 1982). Dit verdrag is voor Nederland in werking getreden op 28 juli 1996 (zie Trb. 1996, 272).

609 | De Engelse en Franse tekst van dit verdrag zijn geplaatst in Trb. 1980, 145. De verbeterde Franse tekst is geplaatst in Trb. 1997, nr. 9. Zie ook Trb. 1983, 151, Trb. 1987, 21 en Trb. 1989, 163.

610 | De Engelse en Franse tekst van deze overeenkomst zijn geplaatst in Trb. 1983, 159. Zie ook Trb. 1990, 100, Trb. 1996, 199 en Trb. 2004, 282.

611 | Overeenkomst inzake de instandhouding van kleine walvisachtigen in de Oostzee en de Noordzee (17 maart 1992). De Engelse en Franse tekst van deze overeenkomst zijn geplaatst in Trb. 1992, 137. Zie ook Trb. 1996, 59 en Trb. 2006, 133.

612 | Verdrag gesloten tussen Spanje, Frankrijk, Portugal en de Europese Gemeenschap, zie: Publicatieblad L 267, 28 oktober 1993, p. 0022-0028.

613 | Zie uitvoeriger over de verhouding van de KMS tot internationale verdragen, CAW 2007.

21.1 ALGEMENE TOELICHTING

In het 6-e Milieu Actie Programma van de EG is een Europese Mariene Strategie en een Kaderrichtlijn Mariene Strategie (verder KRM) aangekondigd. Doel van de Europese Mariene Strategie is een duurzame bescherming van de Europese zeeën en oceanen om zo een duurzaam gebruik mogelijk te maken.⁶⁰⁵ Het doel van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie is om een goede milieutoestand te bereiken in de verschillende mariene regio's van de Gemeenschap. Op dit moment is deze toestand zorgelijk, ondanks dat er meerdere internationale verdragen bestaan die eveneens de kwaliteit van het mariene milieu beogen te beschermen.

Om het doel van de richtlijn te verwezenlijken worden er Europese Mariene regio's ingesteld. Binnen deze regio's dienen de lidstaten samen te werken aan het bereiken van de goede milieutoestand binnen de mariene regio. De lidstaten dienen een mariene strategie op te stellen waarin een beschrijving van de toestand van het mariene milieu is opgenomen, alsmede criteria die de goede milieutoestand beschrijven, milieudoelstellingen en monitoringprogramma's. Er dienen eveneens maatregelenprogramma's te worden opgesteld en geïmplementeerd om de doelstelling van een goede milieutoestand te bereiken. Belangrijk gegeven bij de richtlijn is dat er naast de voorgestelde Europese richtlijn meerdere regionale zeeconventies van toepassing zijn.⁶⁰⁶ Voor Nederland is in dit verband het OSPAR-Verdrag van belang,⁶⁰⁷ voorts kan gewezen worden op het VN Zeerechtverdrag,⁶⁰⁸ het Verdrag van Bonn inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten,⁶⁰⁹ het Verdrag van Bonn inzake samenwerking bij de bestrijding van verontreiniging van de Noordzee door olie en andere schadelijke stoffen⁶¹⁰ waarbij zowel de Gemeenschap als de lidstaten partij zijn, het ASCOBANS-Verdrag⁶¹¹ en het Verdrag van Lissabon (Lisbon Agreement for the protection of the coasts and waters of the North-East Atlantic against pollution)⁶¹² als dat in werking treedt.⁶¹³ De richtlijn beveelt aan zoveel mogelijk gebruik te maken van deze bestaande conventies om de doelstellingen te bereiken.

21.2 VERPLICHTINGEN VOOR DE LIDSTATEN

► ARTIKEL 1

Doel van de richtlijn is een kader vast te stellen voor de bescherming en instandhouding van het mariene milieu, het voorkomen van een verslechtering en waar dat haalbaar is het herstel van het milieu waar dat mogelijk is. Er dienen mariene strategieën te worden ontwikkeld en uitgevoerd met als doel een goede milieutoestand van het mariene milieu te realiseren of te behouden. De mariene strategie wordt gebaseerd op een ecosysteembenadering, die wordt toegepast op het

beheer van menselijke activiteiten. Een duurzaam gebruik van mariene goederen en diensten dient mogelijk te worden gemaakt. De richtlijn beoogt bij te dragen tot de samenhang in beleid, beheer en wetgeving die van invloed is op het mariene milieu en zo de integratie van de milieudimensie in het mariene milieu te waarborgen.

► ARTIKEL 2

Artikel 2 ziet op het toepassingsgebied van de richtlijn en geeft een aantal definities. De KRM is van toepassing op de mariene wateren van de lidstaten gemeten vanaf de basislijn langs de kust (artikel 2a lid 1). De KRM is daarmee van toepassing op wateren, de zeebodem en de ondergrond daarvan, voor zover de lidstaten daar rechtsmacht over uitoefenen conform het VN Zeerechtverdrag. Voor Nederland betreft dit de territoriale zee en de exclusieve economische zone, inclusief het continentaal plat, in de Noordzee. In de territoriale zee, in het gebied vanaf de basislijnen langs de kust tot 1 zeemijl en, waar relevant, uitgebreid tot de buitengrens van een overgangswater (artikel 2 lid 7 KRW), gelden de KRM en de KRW beide. In de wateren waar de KRW en KRM elkaar overlappen, is de KRM alleen van toepassing op elementen die van belang zijn voor de bescherming van het mariene milieu en die niet vallen onder de KRW.

Voorts bevat het artikel definities van de milieutoestand en de goede milieutoestand. De goede milieutoestand wordt bepaald op het niveau van de mariene regio of subregio. De goede milieutoestand is 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 vrijwendend.' Een milieustreefdoel is een verklaring van kwalitatieve of kwantitatieve aard omtrent de gewenste toestand van de verschillende onderdelen van de mariene wateren, met betrekking tot elke mariene regio of subregio.

► ARTIKEL 3

Voor de lidstaten geldt dat wanneer zij aan de verplichtingen van deze richtlijn voldoen, zij rekening houden met het feit dat de mariene wateren die onder hun jurisdictie vallen, onderdeel uitmaken van een mariene regio of subregio. Voor Nederland is dit het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan en de subregio de Noordzee.

► **ARTIKEL 4**

Elke lidstaat ontwikkelt ten aanzien van elke voor hem relevante mariene regio een mariene strategie volgens een actieplan. Hierbij dient te worden samengewerkt met andere lidstaten binnen dezelfde regio. De voorbereiding van het actieplan vraagt een evaluatie van de huidige milieutoestand van de betrokken wateren, het vaststellen van de goede milieutoestand, het vaststellen van een reeks milieustreefdoelen, en de vaststelling en uitvoering van een monitoringprogramma. Vervolgens dient een maatregelenprogramma tot stand te worden gebracht (2016 en inwerkingtreding 2018) dat gericht is op het realiseren van een goede milieutoestand. Indien de toestand van het mariene milieu kritiek is en om dringende maatregelen vraagt, moet gewerkt worden volgens een aangepast tijdschema. Als er geen significant risico is voor het mariene milieu hoeven er geen specifieke maatregelen getroffen te worden. In alle gevallen moet er wel een mariene strategie en een programma van maatregelen worden gemaakt.

► **ARTIKEL 5**

De lidstaten in dezelfde regio dienen de maatregelen die zij nemen te coördineren en daarbij gebruik te maken van bestaande regionale institutionele samenwerkingsverbanden. Het gaat hierbij zowel om regionale samenwerkingsvormen die de zee betreffen als om de samenwerkingsvormen die binnen de stroomgebieden op grond van de Kaderrichtlijn water bestaan.

► **ARTIKEL 6**

De lidstaten wijzen de instantie aan die bevoegd is voor de uitvoering van deze richtlijn ten aanzien van hun Europese mariene wateren.

► **ARTIKEL 7**

Ten behoeve van de voorbereiding van de mariene strategie voeren de lidstaten een initiële evaluatie uit, die de volgende elementen omvat:

- a een analyse van de essentiële kenmerken en de huidige milieutoestand van die wateren, gebaseerd op de in tabel 1 van bijlage II opgenomen niet-uitputtende lijst van elementen, en die betrekking heeft op de habitattypes, de biologische componenten, de fysisch-chemische kenmerken en de hydromorfologie;
- b een analyse van de belangrijkste belastende en beïnvloedende factoren, met inbegrip van menselijke activiteiten, die inwerken op de kenmerken en de milieutoestand van die wateren, die betrekking heeft op de kwalitatieve en kwantitatieve mix van diverse belastende factoren alsmede op aanwijsbare trends;

- c een economische en sociale analyse van het gebruik van die wateren en de aan de aantasting van het mariene milieu verbonden kosten. Bij deze analyses wordt rekening gehouden met elementen betreffende de kustwateren, overgangswateren en territoriale wateren die vallen onder de desbetreffende bepalingen van de KRW om zo een allesomvattende evaluatie van de toestand van het mariene milieu te verkrijgen.

► **ARTIKEL 8**

Voor elke betrokken mariene regio of subregio stellen de lidstaten een reeks kenmerken vast van een goede milieutoestand. Zij houden daarbij rekening met in het bijzonder de habitattypes, de biologische componenten, de fysisch-chemische kenmerken en de hydromorfologie. De lidstaten stellen de Commissie in kennis van de evaluatie.

► **ARTIKEL 9**

Op basis van de gemaakte initiële evaluatie stellen de lidstaten ten aanzien van elke voor hen relevante mariene regio een volledige reeks milieustreefdoelen en bijbehorende indicatoren vast voor al hun Europese mariene wateren. Bij het opstellen van die streefdoelen en indicatoren houden de lidstaten rekening met de ononderbroken toepassing van bestaande milieustreefdoelen die op nationaal, communautair of internationaal niveau met betrekking tot dezelfde wateren zijn vastgesteld. De lidstaten brengen de milieustreefdoelen uiterlijk drie maanden na de vaststelling ervan ter kennis van de Commissie.

► **ARTIKEL 10**

De lidstaten zorgen voor de vaststelling en uitvoering van gecoördineerde monitoringprogramma's voor de continue evaluatie van de milieutoestand. Deze programma's dienen binnen elke mariene regio en subregio consistent te zijn en zij moeten de bepalingen inzake evaluatie en monitoring welke gelden krachtens het Gemeenschapsrecht of internationale overeenkomsten als vertrekpunt nemen. De lidstaten brengen de monitoringprogramma's uiterlijk drie maanden na de vaststelling ervan ter kennis van de Commissie.

► **ARTIKEL 11**

Op basis van alle hierboven genoemde kennisgevingen beoordeelt de Commissie voor iedere lidstaat afzonderlijk of de medegedeelde elementen een raamwerk vormen dat aan de eisen van deze richtlijn voldoet. Bij die beoordeling houdt de Commissie rekening met de samenhang van de raamwerken binnen

de verschillende regio's en voor de Gemeenschap als geheel. Met het oog op die beoordeling kan de Commissie een lidstaat verzoeken om alle aanvullende informatie te verstrekken die zij nodig heeft om een besluit te kunnen nemen. Binnen zes maanden na de ontvangst van de kennisgeving van de overeenkomstig artikel 10 vastgestelde monitoringprogramma's kan de Commissie ten aanzien van een gegeven lidstaat besluiten het raamwerk of bepaalde delen daarvan te verwerpen indien deze niet in overeenstemming zijn met deze richtlijn.

► **ARTIKEL 12**

De lidstaten geven voor elke mariene regio de maatregelen aan die moeten worden genomen om in alle wateren een goede milieutoestand te realiseren. Die maatregelen worden uitgewerkt op basis van de initiële evaluatie en de vastgestelde milieustreefdoelen, waarbij de in bijlage V van de KMS opgesomde types maatregelen in aanmerking worden genomen. De lidstaten integreren deze uitgewerkte maatregelen in een programma van maatregelen, rekening houdend met de maatregelen die krachtens het relevante Gemeenschapsrecht in het bijzonder de Kaderrichtlijn water zijn vereist.

Wanneer de lidstaten het programma van maatregelen opstellen, besteden zij passende aandacht aan duurzame ontwikkeling en in het bijzonder aan de sociale en economische gevolgen van de overwogen maatregelen. De lidstaten zien erop toe dat de maatregelen kosteneffectief en technisch haalbaar zijn en zij voeren een effectbeoordeling, inclusief een uitvoerige kosten-batenanalyse, uit alvorens zij enige nieuwe maatregel treffen. In hun programma's van maatregelen geven de lidstaten aan hoe de maatregelen ten uitvoer zullen worden gelegd en hoe deze zullen bijdragen tot het realiseren van de milieustreefdoelen. De lidstaten brengen hun programma's van maatregelen binnen drie maanden na de gereedkoming ervan ter kennis van de Commissie en van alle andere betrokken lidstaten. De lidstaten zien erop toe dat de programma's binnen twee jaar na de gereedkoming ervan operationeel zijn.

► **ARTIKEL 13**

Artikel 13 biedt een aantal belangrijke uitzonderingsmogelijkheden. Indien een lidstaat binnen zijn mariene wateren een specifiek gebied aanwijst waar de milieustreefdoelen niet door middel van door die lidstaat genomen maatregelen kunnen worden gerealiseerd of niet op tijd kunnen worden gerealiseerd, omschrijft hij dat gebied duidelijk in zijn programma van maatregelen en verschaft hij de Commissie het nodige bewijsmateriaal ter staving van zijn

standpunt. De richtlijn biedt de volgende mogelijkheden op grond waarvan een beroep op deze uitzonderingsbepalingen kan worden gedaan, namelijk: vanwege maatregelen of het uitblijven van maatregelen van een andere lidstaat of een derde land; vanwege natuurlijke oorzaken of overmacht; vanwege veranderingen of wijzigingen in de fysieke kenmerken van mariene wateren veroorzaakt door maatregelen die werden genomen om dwingende redenen van openbaar belang die zwaarder wogen dan de negatieve milieu-effecten, inclusief grensoverschrijdende effecten. In het laatste geval mogen de veranderingen niet zodanig zijn dat het bereiken van een goede milieutoestand voor goed niet meer mogelijk is.

In het geval een beroep op een van deze uitzonderingsmogelijkheden wordt gedaan, dient de lidstaat wel passende maatregelen ad hoc te nemen om een verdere verslechtering van de toestand van de getroffen wateren te voorkomen en de negatieve gevolgen voor de betrokken regio, subregio of de mariene wateren van de overige lidstaten te beperken. Deze ad hoc maatregelen moeten ook worden opgenomen in het stroomgebiedbeheersplan. Indien de natuurlijke omstandigheden het niet mogelijk maken dat de toestand verbetert, kan op een later tijdstip aan de doelstellingen worden voldaan.

► **ARTIKEL 14**

Wanneer een lidstaat een probleem constateert dat gevolgen heeft voor de milieutoestand van zijn Europese wateren en dat niet door middel van op nationaal niveau getroffen maatregelen kan worden aangepakt of verband houdt met ander communautair beleid of met een internationale overeenkomst, informeert hij de Commissie daaromtrent en verschaft hij haar het nodige bewijsmateriaal ter staving van zijn standpunt. De Commissie dient binnen zes maanden hierop te reageren.

► **ARTIKEL 15**

Op basis van de kennisgevingen van de programma's van maatregelen overeenkomstig artikel 12 lid 5 geeft de Commissie iedere lidstaat afzonderlijk advies over de vraag of de medegedeelde programma's een passend raamwerk vormen voor het bereiken van de goede milieutoestand. Bij het formuleren van het advies houdt de Commissie rekening met de samenhang van de programma's van maatregelen in de Gemeenschap als geheel. Voor het formuleren van het advies kan de Commissie een lidstaat verzoeken om alle aanvullende informatie te verstrekken die zij nodig heeft om een besluit te kunnen nemen.

► ARTIKEL 16

De lidstaten zien erop toe dat hun mariene strategieën voor elke relevante regio steeds worden geactualiseerd. Daarvoor dienen de evaluatie, de vaststelling van de goede milieutoestand, de milieustreefdoelen, de monitoringprogramma's en de programma's van maatregelen iedere zes jaar te worden getoetst.

► ARTIKEL 17

De lidstaten dienen, binnen drie jaar na de bekendmaking overeenkomstig artikel 18, lid 2, van elk programma van maatregelen of van enige actualisering daarvan, bij de Commissie een beknopt tussentijds verslag in waarin de bij de uitvoering van dat programma geboekte vooruitgang wordt beschreven.

► ARTIKEL 18

Overeenkomstig de toepasselijke Gemeenschapswetgeving zorgen de lidstaten ervoor dat alle betrokken partijen tijdig en daadwerkelijk de kans krijgen om aan de uitvoering van deze richtlijn deel te nemen. De lidstaten maken daartoe een samenvatting van hun mariene strategieën c.q. de actualisering daarvan bekend aan het publiek en bieden het de gelegenheid om commentaar te geven. De samenvatting bevat informatie over de evaluatie, de goede milieutoestand, de milieustreefdoelen, de monitoringprogramma's en de programma's van maatregelen.

Richtlijn 2003/4/EG is van toepassing wat betreft de toegang tot milieu-informatie.

► ARTIKEL 19

De Commissie maakt binnen twee jaar na de ontvangst van alle programma's van maatregelen, en in ieder geval uiterlijk tegen 2021, een eerste beoordelingsverslag over de uitvoering van deze richtlijn bekend. Vervolgens publiceert de Commissie om de zes jaar een verslag en dient deze verslagen in bij het Europees Parlement en de Raad. Deze verslagen bevatten: een beoordeling van de vooruitgang die bij de uitvoering van deze richtlijn is geboekt; een beoordeling van de toestand van het mariene milieu in de Gemeenschap, uitgevoerd in overleg met het Europees Milieuagentschap en de betrokken regionale mariene en visserijorganisaties en -verdragen; een overzicht van de mariene strategieën, vergezeld van suggesties voor de verbetering daarvan; een samenvatting van de beoordeling door de Commissie van de informatie die zij van de lidstaten heeft ontvangen; een samenvatting van de reacties van de Commissie op de diverse verslagen die de lidstaten hebben ingediend; een samenvatting van de reacties op de commentaren van het Europees Parlement en de Raad op eerdere mariene strategieën.

21.3 IMPLEMENTATIE VAN DE KADERRICHTLIJN MARIENE STRATEGIE

De meeste bepalingen uit de KRM bevatten verplichtingen voor de lidstaten om maatregelen te nemen die waarborgen dat bepaalde - soms algemeen geformuleerde - doelstellingen worden bereikt, en waarbij aan de lidstaten een bepaalde beoordelingsruimte wordt gelaten ter zake van de te nemen maatregelen.⁶¹⁴

Naar verwachting kan worden aangenomen dat de KMS zal worden geïmplementeerd in de in voorbereiding zijnde Waterwet. In dat geval zullen de doelstellingen van de KMS aan de doelstellingen van de Waterwet worden toegevoegd en zal het aantal definities worden uitgebreid. Ook voor de implementatie van de overige verplichtingen die uit de KRM voortvloeien, kan het beste gekozen worden voor implementatie bij of krachtens de Waterwet. Een deel van de verplichtingen (evaluatie mariene wateren, alsmede het programma van maatregelen) kan worden opgenomen in het nationale waterplan op grond van de Waterwet. De verplichtingen jegens de Europese Commissie bestaan met name uit het verstrekken van de benodigde informatie en hoeven niet in de nationale wetgeving te worden omgezet.

Uit de KRM vloeien verschillende resultaatsverplichtingen voor de lidstaten voort, maar het bereiken van de goede milieutoestand is een inspanningsverplichting die op de lidstaten binnen een mariene regio of subregio gezamenlijk berust. Het ligt - ook gezien de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water en het wetsvoorstel Waterwet - het meest voor de hand de normen voor de goede milieutoestand van mariene wateren in het hoofdstuk 'doelstellingen en normen' van de Waterwet op te nemen en daarbij te bepalen dat het hier gaat om een inspanningsverplichting. Deze vorm van implementeren heeft het risico dat de door de KRM beoogde integratie van maatregelen op grond van diverse beleidsterreinen niet voldoende zal worden verwezenlijkt. Een alternatief hiervoor is de goede milieutoestand als een kwaliteitseis op te nemen op grond van artikel 5 van de Wet milieubeheer, zoals dat ook zal gebeuren met de goede toestand uit de KRW. Nu de goede milieutoestand van de KRM niet moet worden gezien als een kwaliteitseis waar de lidstaten op tijd aan moeten voldoen, zou de goede milieutoestand van het mariene milieu als richtwaarde (streefdoel) kunnen worden geformuleerd. Opname van de goede milieutoestand als kwaliteitseis op grond van de Wet milieubeheer heeft als voordeel dat ook bij besluitvorming op andere beleidsterreinen met deze richtwaarden rekening moet worden gehouden. Dat bevordert de integrale benadering waar de KRM om vraagt.

⁶¹⁴ | Vergelijk HvJ 30 november 2006, zaak C-32/05 (Cie vs Luxemburg), r.o. 43. Zie uitvoeriger CAW 2007, p. 45-49.

De monitoringverplichtingen uit de KRM kunnen op dezelfde wijze worden geïmplementeerd als de monitoringverplichtingen uit de KRW en het betekent dat de monitoringverplichtingen worden omgezet in de Wet milieubeheer (artikel 5.3) en nader worden uitgewerkt in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water.⁶¹⁵

21.4 GEVOLGEN VOOR DE PRAKTIJK VAN HET WATERBEHEER

Het is vanzelfsprekend nog niet helemaal duidelijk wat de gevolgen van de KMS zullen zijn voor de praktijk van het waterbeheer. Van belang is echter te constateren dat er een nauwe samenhang bestaat tussen de diverse richtlijnen op het terrein van het Europese waterrecht - in het bijzonder de KRW, maar ook de Nitraatrichtlijn - en het overige Europese milieurecht. In dit verband moet worden opgemerkt dat het maatregelenprogramma van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie ook de maatregelen bevat die worden genomen in het kader van de uitvoering van de Kaderrichtlijn water. Het maatregelenprogramma van de Kaderrichtlijn water bevat weer diverse maatregelen die voortvloeien uit andere Europese milieuriichtlijnen, zoals de Nitraatrichtlijn, de Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn, de Biocidenrichtlijn, de Richtlijn stedelijk afvalwater, enzovoort.

Voorts is het voor de praktijk van het waterbeheer van belang dat het bereiken van de goede milieutoestand van de mariene wateren een inspanningsverplichting is, waar de lidstaten binnen een regio of subregio gezamenlijk naar moeten streven. Tevens biedt de richtlijn belangrijke uitzonderingen waar de lidstaten zich op kunnen beroepen indien niet of niet op tijd aan de doelstellingen kan worden voldaan. In het kader van een hoger openbaar belang kan bijvoorbeeld een beroep op de uitzonderingen worden gedaan. Voor de waterbeheerders kan dit van belang zijn in verband met maatregelen in het kader van de bescherming tegen hoogwater of eventueel te ontwikkelen CO₂-opslag, windmolens in zee, enzovoort.