

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	5
1 INLEIDING	11
1.1 Aanleiding advies	11
1.2 Vraagstelling advies	11
1.3 Opbouw advies	12
2 DE STRUCTUUR EN INHOUD VAN DE KRM	13
2.1 De structuur van de KRM	13
2.2 De inhoud van de KRM	14
2.2.1 De aard van de individuele en gezamenlijke verplichtingen van lidstaten	15
2.2.2 Het begrip ‘goede milieutoestand’	18
2.2.3 De juridische status van de begrippen ‘een goede milieutoestand’ en ‘milieustreefdoelen’	19
2.2.4 De positie van regionale zeeverdragen in de KRM	21
2.2.5 De bevoegdheden en plichten van de Europese Commissie	23
3 VERHOUDING KRM TOT RELEVANTE INTERNATIONALE VERDRAGEN	25
3.1 De verhouding van de KRM tot het VN Zeerechtverdrag	25
3.1.1 Bevoegdheid om activiteiten te reguleren en regels te handhaven	25
3.1.2 Beperkte bevoegdheid om te reguleren en te handhaven: scheepvaart	27
3.2 De verhouding van de KRM tot andere internationale verdragen	28
3.2.1 De verhouding tot internationale verdragen in het algemeen	29
3.2.2 De verhouding van de KRM tot een aantal specifiek in de adviesaanvraag genoemde verdragen	30
4 VERHOUDING KRM TOT ANDERE RELEVANTE EUROPESE REGELGEVING	33
4.1 De verhouding tussen richtlijnen in het algemeen	33
4.2 Verhouding KRM tot overig Europees milieurecht en aanpalende beleidsterreinen	34
4.2.1 De KRM en de KRW	35

4.2.2	De KRM en natuurbescherming	40
4.2.3	De KRM en hoogwaterbescherming: uitzonderingen vanwege redenen van groot openbaar belang	41
4.3	Regeling voor gevallen waarin de lidstaten niet verantwoordelijk zijn of feitelijk niet kunnen voldoen aan de milieudoelstellingen van de KRM	42
5	IMPLEMENTATIE VAN DE KRM IN NEDERLANDSE WETGEVING	45
6	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	49
6.1	Algemeen oordeel over de KRM	49
6.2	Specifieke conclusies en aanbevelingen	51
Bijlage 1	Adviesaanvraag	55
Bijlage 2	Samenstelling commissie	57

VOORWOORD

Dit is de eerste maal dat de Commissie de gelegenheid krijgt om met haar advisering invloed uit te oefenen op Europees waterstaatsrecht in voorbereiding. De Commissie waardeert het dat haar deze gelegenheid geboden wordt. Wel heeft de Commissie behoefte te benadrukken dat het onderhavige advies nog niet de definitieve versie van de richtlijntekst betreft. De Commissie gaat ervan uit dat zij, wanneer de definitieve richtlijntekst beschikbaar is en deze wordt geïmplementeerd in het nationale recht, de gelegenheid krijgt om hierover nader te adviseren. Pas wanneer de uiteindelijke richtlijntekst en de voorstellen voor de wijze van implementatie bekend zijn, kan de Commissie zich een definitief oordeel vormen over deze richtlijn en de consequenties voor de Nederlandse waterstaatswetgeving.

De richtlijntekst waar in dit advies op gereageerd wordt, is in het Engels geschreven. Er is inmiddels een Nederlandse vertaling van de Engelse tekst beschikbaar, zij het dat de Commissie de Nederlandse versie pas in een zeer laat stadium van advisering onder ogen heeft gekregen. De Commissie gaat dus slechts bij uitzondering in op de Nederlandse tekst van de richtlijn. De Nederlandse en de Engelse versie van de richtlijn zijn te vinden via de volgende link:
<http://eur-lex.europa.eu>.

De in dit advies geciteerde bepalingen zijn afkomstig van de ontwerprichtlijn KRM¹, tenzij uitdrukkelijk anders aangegeven.

¹ Interinstitutional File: 2005/0211 (COD), 16976/06 ENV 717, MAR 167, CODEC 1584 (Brussels, 20 December 2006).

SAMENVATTING

Adviesaanvraag

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft op 23 juni 2006 advies gevraagd aan de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving (verder: de Commissie) over het voorstel van de Commissie van de Europese Gemeenschappen (verder: Europese Commissie) voor een Richtlijn tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (Richtlijn mariene strategie; verder: KRM).² Deze richtlijn beoogt een geïntegreerd EU-beleid ter bescherming van de binnen de Europese Unie gelegen mariene wateren tot stand te brengen. Op 18 december 2006 is over deze richtlijn een politiek akkoord bereikt in de Raad (Milieu) van de Europese Unie. De overeengekomen tekst is opgenomen in een document van de Raad van de Europese Unie van 20 december 2006.³ Bij het opstellen van dit advies diende deze tekst als uitgangspunt.

De Staatssecretaris verzocht de Commissie om op vier hoofdpunten advies uit te brengen. Deze punten betreffen: (1) de verhouding van de voorgestelde richtlijn tot relevante internationale verdragen, (2) de verhouding van de voorgestelde richtlijn tot andere Europese richtlijnen, (3) de inhoud van de voorgestelde richtlijn en (4) de implementatie van de voorgestelde richtlijn in Nederlandse wetgeving (zie bijlage 1 voor de adviesaanvraag).

Algemene beoordeling van de voorgestelde richtlijn

(1) Positieve aspecten

De Commissie is van mening dat de voorgestelde Kaderrichtlijn Mariene Strategie in het algemeen positief gewaardeerd kan worden. Deze richtlijn biedt een juridisch kader voor het beleid ten aanzien van de mariene wateren gelegen binnen de Europese Unie; een dergelijk juridisch kader ontbrak tot nu toe. Een positief aspect van de KRM is eveneens dat in de tekst van de richtlijn wordt aangesloten bij reeds bestaande overlegstructuren voor mariene regio's en subregio's en dat rekening wordt gehouden met de beperkingen die het internationaal recht stelt aan

² Zie het voorstel van de Europese Commissie van 24 oktober 2005 (COM(2005) 505 definitief 2005/0211 (COD)).

³ Interinstitutional File: 2005/0211 (COD), 16976/06 ENV 717, MAR 167, CODEC 1584 (Brussels, 20 December 2006).

de rechtsmacht van staten en de Europese Gemeenschap. Hiermee sluit het voorstel aan bij de bestuurlijke en juridische verhoudingen die gelden op zee. De Commissie is eveneens positief over de gekozen aansluiting bij de systematiek van de KRW en de opgenomen verwijzingen naar andere Europese regelgeving. Duidelijke afstemmingsbepalingen verhelderen de juridische betekenis van de KRM.

De Commissie acht het in de KRM opgenomen juridische systeem (de artikelen 13 en 14), dat voorzieningen biedt indien lidstaten hetzij om feitelijke redenen (gezien de aard van het mariene milieu of calamiteiten) of vanwege juridische redenen (het ontbreken van verantwoordelijkheden of bevoegdheden) niet kunnen voldoen aan het op tijd bereiken van de goede milieutoestand van het mariene milieu, een waardevol en noodzakelijk onderdeel van de KRM. Een dergelijk juridisch systeem ontbreekt in de KRW. In dit kader is het van groot belang dat – daar waar bevoegdheden bij de Europese Commissie of Raad liggen – de lidstaten de instellingen kunnen aanspreken op hun verantwoordelijkheden en voorstellen kunnen doen voor verbetering van het beleid.

De Commissie oordeelt tevens positief over de in de artikelen 11 en 15 van de KRM opgenomen adviesbevoegdheid van de Europese Commissie. Deze bepalingen houden, net zoals de artikelen 13 en 14, rekening met het feit dat er voor het eerst geïntegreerd milieubeleid en -recht ontwikkeld wordt op Europees niveau voor een gebied – mariene wateren – waar geheel andere juridische en bestuurlijke verhoudingen gelden dan op het land.

Ook spreekt de Commissie een positief oordeel uit over de aanzet die de KRM biedt voor het ontwikkelen van een ruimtelijk beleid op zee.

(2) Aspecten die bij de verdere voorbereiding van de richtlijn dringend aandacht verdienen

Een te ruim gebruik door de lidstaten van de uitzonderingsmogelijkheden die de KRM biedt, draagt het risico in zich dat de bescherming van het mariene milieu achterblijft, indien de gemeenschapsinstellingen onvoldoende gebruik maken van de bevoegdheden en instrumenten die hen ter beschikking staan om bij te dragen aan een integrale bescherming van het mariene milieu.

Voor zover de voorgestelde richtlijntekst nog onduidelijkheden bevat over de betekenis of reikwijdte van bepaalde begrippen en verplichtingen – en dat is volgens de Commissie op enkele punten het geval (zie onderstaande specifieke conclusies en aanbevelingen) – verdient het dringend aanbeveling deze te verhelderen voordat de richtlijn wordt vastgesteld. Ook de verhouding tot andere

regelgeving die door de Europese Gemeenschap is of wordt vastgesteld verdient nadere verduidelijking.

Uitvoering van de richtlijn brengt ook administratieve lasten met zich mee. Voor die mariene regio's of subregio's waar de samenwerking op basis van bestaande verdragen reeds relatief goed geregeld is, dient voorkomen te worden dat de KRM tot 'dubbel werk' aanleiding geeft.

(3) Uitdaging: ontwikkeling mariene beleid in een dialoog

De bepalingen in de artikelen 11 en 15 zullen samen met artikel 14 van de KRM, naar het oordeel van de Commissie, de lidstaten en de Europese Commissie in staat stellen om in dialoog beleid te ontwikkelen voor de binnen de Europese Unie gelegen mariene wateren. Deze dialoog bevordert de uitvoerbaarheid van de te nemen maatregelen en voorkomt ook een eenzijdige juridische aanpak die nadelen heeft in verband met het binaire karakter van het recht (goed/fout, conform de richtlijn/overtreding van de richtlijn). Een dergelijke dialoog vereist uiteraard openheid en vertrouwen van alle betrokken partijen; hier zou volgens de Commissie wel eens de grootste uitdaging kunnen liggen waarvoor de KRM alle betrokken partijen stelt. Immers, als die dialoog niet of onvoldoende wordt gevoerd kan er geen beleid op basis van de KRM tot stand komen. Het alternatief dat dan in zicht zou kunnen komen is juridische procedures tussen de lidstaten en de Europese Commissie en uiteindelijk voorstellen voor stringenter maatregelen door de Europese Commissie. Naar de mening van de Commissie zou dat de verhoudingen in Europa niet ten goede komen en ook niet leiden tot een betere bescherming van het mariene milieu.

(4) Eindoordeel

Alles overwegende komt de Commissie tot de conclusie dat de thans voorliggende tekst van de KRM positief beoordeeld kan worden. Dit oordeel is vooral gebaseerd op twee elementen. Ten eerste, het feit dat de KRM een robuuster juridisch kader biedt dan internationale verdragen, voor het vormgeven en handhaven van recht en beleid ter bescherming van de mariene wateren binnen de Europese Unie. Ten tweede, het feit dat de KRM dat op een realistische wijze doet, rekening houdend met de bestuurlijke en juridische verhoudingen op zee en met de bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de Europese Gemeenschap.

Specifieke conclusies en aanbevelingen

Naast een algemene beoordeling van de richtlijn bevat dit rapport ook een beoordeling van diverse specifieke aspecten van de voorgestelde richtlijn. In het

onderstaande worden per hoofdpunt van de adviesaanvraag de belangrijkste specifieke conclusies en aanbevelingen genoemd.

(1) Verhouding Europees recht - internationaal recht

Door de inwerkingtreding van de KRM kunnen uiteraard verschuivingen in de bevoegdheden van de Gemeenschap en de lidstaten optreden. Dit kan in casu het geval zijn ten aanzien van het storten van afval in zee en op het gebied van de vervuiling van de zee door scheepvaartactiviteiten, op welke gebieden thans slechts beperkte Europese regelgeving bestaat. Een dergelijke verschuiving van bevoegdheden roept, formeel juridisch, internationaalrechtelijk echter geen problemen op.

(2) Verhouding KRM – andere Europese richtlijnen

De Commissie concludeert dat zowel de KRW als andere milieurichtlijnen die betrekking hebben op of van invloed zijn op het mariene milieu náást de KRM gelden. Maatregelen die lidstaten nemen op grond van de KRW of andere milieurichtlijnen maken, voor zover relevant voor het mariene milieu, deel uit van het programma van maatregelen op grond van de KRM. De samenwerkingsstructuren die op grond van de KRW dienen te worden gevormd, dienen ook mede ter implementatie van de KRM

De Commissie adviseert om te bewerkstelligen dat de toelichting bij de KRM op het punt van de afbakening met de KRW nader verduidelijkt wordt.

De Commissie beveelt aan meer duidelijkheid te verkrijgen over de relatie van de KRM en de KRW tot de Nitraatrichtlijn, nu het Hof van Justitie in eerdere jurisprudentie heeft bepaald dat de Nitraatrichtlijn het exclusieve kader is voor de verontreiniging van water door mest.

(3) Inhoud van de KRM

De Commissie concludeert dat het begrip ‘een goede milieutoestand’ als zodanig thans in de KRM voldoende duidelijk omschreven is en voortbouwt op het bestaande beleid in het regionale zeeoverleg en in het bijzonder het OSPAR-overleg.

De Commissie pleit er voor om een bepaling in de KRM op te nemen die tussentijdse herziening of aanvullingen op het programma van maatregelen mogelijk maakt.

De Commissie beveelt aan duidelijkheid te verkrijgen over de betekenis en reikwijdte van de begrippen, ‘grenswaarden’ (Annex III, sub 8), ‘beheersing van outputs’ (Annex IV, sub 2) en ‘dwingend openbaar belang’ (art. 13 lid 1 sub c).

(4) Implementatie van de KRM

De Waterwet is naar het oordeel van de Commissie het meest geschikte juridische kader voor implementatie van de KRM. Hierbij kan worden aangesloten bij de wijze waarop de KRW in de Waterwet zal worden geïmplementeerd. 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 Commissie adviseert de goede milieutoestand uit de KRM vooralsnog op dezelfde wijze te implementeren in het nationale recht als de goede toestand uit de KRW, namelijk door de normen op te nemen in hoofdstuk 2 van de Waterwet en deze verder vorm te geven op grond van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer. Daarbij adviseert de Commissie uitdrukkelijk te bepalen dat het hier gaat om een inspanningsverplichting en om de normen voor de goede milieutoestand uit de KRM als richtwaarden vorm te geven.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding advies

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft op 23 juni 2006 advies gevraagd aan de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving (verder: de Commissie) over het voorstel van de Commissie van de Europese Gemeenschappen (verder: Europese Commissie) voor een Richtlijn tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (Richtlijn mariene strategie; verder: KRM). Deze richtlijn beoogt een geïntegreerd EU-beleid ter bescherming van de binnen de Europese Unie gelegen mariene wateren tot stand te brengen.

Op 18 december 2006 is over de voorgestelde richtlijn een politiek akkoord bereikt in de Raad (Milieu) van de Europese Unie. De overeengekomen tekst is opgenomen in een document van de Raad van de Europese Unie van 20 december 2006.⁴ Voor het opstellen van dit advies diende deze tekst als uitgangspunt. De tekst van 20 december 2006 is echter niet de definitieve tekst van de richtlijn. De huidige tekst moet nog worden voorgelegd aan het Europese Parlement en komt vervolgens terug in de Raad. Gedurende dit besluitvormingsproces kan de tekst van de richtlijn geamendeerd worden, hoewel de lidstaten als zodanig geen amenderingvoorstellen meer kunnen indienen.

1.2 Vraagstelling advies

De Staatssecretaris verzocht de Commissie om op vier hoofdpunten advies uit te brengen. Deze punten betreffen: (1) de verhouding van de voorgestelde richtlijn tot relevante internationale verdragen, (2) de verhouding van de voorgestelde richtlijn tot andere Europese richtlijnen, (3) de inhoud van de voorgestelde richtlijn en (4) de implementatie van de voorgestelde richtlijn in Nederlandse wetgeving (zie bijlage 1 voor de adviesaanvraag).

In verband met de onderhandelingen op Europees niveau verzocht de Staatssecretaris de Commissie om in het najaar van 2006 advies uit te brengen op de als eerste en derde genoemde punten. In overleg met het Ministerie heeft de Commissie op 3 november 2006 haar advies op deze punten middels een klankbordgesprek aan betrokken ambtenaren kenbaar gemaakt. De Commissie

⁴ Interinstitutional File: 2005/0211 (COD), 16976/06 ENV 717, MAR 167, CODEC 1584 (Brussels, 20 December 2006).

merkt op dat dit gesprek plaatsvond op basis van een eerdere tekst van de richtlijn, namelijk die zoals opgenomen in het document van de Europese Commissie van 24 oktober 2005 (COM(2005) 505 definitief 2005/0211 (COD)).

Bij de beantwoording van de door de Staatssecretaris gestelde vragen gaat de Commissie uit van het hierboven genoemde raadsdocument, zoals vastgesteld op 18 december 2006. Wel speelt op sommige punten, waar belangrijke wijzigingen in de tekst zijn aangebracht, de vergelijking tussen de oude en nieuwe tekst een rol in de oordeelsvorming van de Commissie.

1.3 Opbouw advies

De Commissie gaat allereerst in op de structuur en inhoud van de KRM; daarbij komt zij ook tot een antwoord op het onderdeel over het OSPAR-verdrag in de eerste vraag en op de als derde gestelde vraag, naar de inhoud van de KRM (hoofdstuk 2). Vervolgens gaat de Commissie in op de verhouding van de KRM tot ander relevante internationale verdragen (hoofdstuk 3), de verhouding van de KRM tot andere Europese richtlijnen (hoofdstuk 4) en de implementatie van de KRM in Nederlandse wetgeving (hoofdstuk 5). De Commissie heeft gekozen voor de behandeling van de gestelde vragen in deze volgorde omdat de in hoofdstuk 2 behandelde onderwerpen onderling nauw samenhangen en omdat structuur en inhoud van de KRM mede van belang zijn voor het beantwoorden van de overige vragen. In de conclusies van dit advies komt de Commissie kort terug op de door haar geformuleerde antwoorden op de gestelde vragen en stipt zij punten aan die naar haar oordeel de aandacht behoeven in het verdere traject tot vaststelling van de KRM.

2 DE STRUCTUUR EN INHOUD VAN DE KRM

2.1 De structuur van de KRM

De KRM heeft qua structuur het karakter van een kaderrichtlijn. Dat wil zeggen dat in de betrokken richtlijn de uitgangspunten voor het nader te formuleren beleid worden bepaald. Aan het beleid kan op Europees niveau nader inhoud worden gegeven door zogenaamde uitvoeringsrichtlijnen, die specifieke regels kunnen formuleren ter nadere in- of aanvulling van de kaderrichtlijn, en door het beleid dat de lidstaten individueel en gezamenlijk formuleren binnen de contouren die de kaderrichtlijn, en eventuele uitvoeringsrichtlijnen, stelt. De Europese Commissie oefent toezicht uit op de uitvoering van de kaderrichtlijn. De Europese Commissie doet dit op basis van haar bevoegdheid om te adviseren over de beleidsvoornemens van de lidstaten, die aan haar gemeld dienen te worden (zie art. 11, 12 lid 5 en art. 15). Deze systematiek is onder andere bekend van de Kaderrichtlijn Water (Richtlijn 2000/60/EG, hierna: KRW). De KRM volgt in grote lijnen de structuur van andere kaderrichtlijnen, zij het dat zij een aantal specifieke kenmerken heeft die samenhangen met de aard van het mariene milieu en de aard van het internationaalrechtelijke regime dat op het mariene milieu van toepassing is. Het meest in het oog springende verschil tussen de KRM en de KRW is dat in het geval van de KRM de Europese Commissie adviseert, i.p.v. oordeelt zoals in de KRW, over de beleidsvoornemens van de lidstaten (zie paragraaf 2.2.5).

De KRM gaat, in lijn met huidige milieuregelgeving, uit van een te realiseren milieudoelstelling, in plaats van het reguleren van specifieke activiteiten zoals scheepvaart of het storten van afval in zee. Deze keuze bemoeilijkt enigszins de aansluiting bij internationale overlegorganen die veelal gericht zijn op het reguleren van bepaalde activiteiten en daarmee bepalend zijn voor de bevoegdheden van kuststaten ten aanzien van schepen onder vreemde vlag die zich in hun mariene wateren bevinden. Toch is de Commissie van mening dat in de huidige tekst van de KRM een redelijke balans gevonden is tussen enerzijds de wens om te komen tot een eigentijds beleid voor het mariene milieu en anderzijds de beperkte rechtsmacht van kuststaten om dat mariene milieu te beschermen (zie in het bijzonder paragraaf 2.2.1).

2.2 De inhoud van de KRM

De KRM is van toepassing op de mariene wateren van de lidstaten gemeten vanaf de basislijn langs de kust (art. 2a lid 1, zie verder paragraaf 4.2.1). De KRM verplicht de afzonderlijke lidstaten om mariene strategieën te ontwikkelen (art. 4) en de onderdelen daarvan in een zesjaarlijkse cyclus te herzien (art. 16 lid 1). In dergelijke strategieën dient een ecosysteembenadering toegepast te worden op het beheer van menselijke activiteiten, terwijl zij het duurzame gebruik van mariene goederen en diensten dienen te faciliteren (art. 1 lid 2). Mariene strategieën dienen de volgende onderdelen te omvatten (zie ook art. 4 lid 2):

- een evaluatie van de mariene wateren waarin de huidige milieutoestand van die wateren wordt vastgelegd (art. 7; 4 jaar na inwerkingtreding);
- de formulering van een goede milieutoestand voor de betrokken wateren (art. 8; 4 jaar na inwerkingtreding);
- een volledige reeks milieustreefdoelen en bijbehorende indicatoren (art. 9; 5 jaar na inwerkingtreding);
- monitoringprogramma's voor de continue evaluatie van de milieutoestand van de betrokken wateren (art. 10; 6 jaar na inwerkingtreding); en
- programma's van maatregelen die het bereiken van een goede milieutoestand mogelijk maken, daarbij rekening houdend met de Vogel- en Habitat-richtlijnen⁵ (art. 12; vaststelling in 2016, implementatie in 2018) en waarin uitzonderingen voor specifieke gebieden op de te bereiken milieustreefdoelen gemotiveerd kunnen worden opgenomen (art. 13).

De evaluaties van de huidige milieutoestand, de kenmerken van een goede milieutoestand, de milieustreefdoelen en indicatoren, de monitoringprogramma's en de programma's van maatregelen dienen aan de Europese Commissie te worden gemeld (art. 11, art. 12 lid 5 en art. 15). De Europese Commissie *adviseert* vervolgens de lidstaat of het voorgenomen beleid een adequaat kader biedt om de KRM te implementeren (zie paragraaf 2.2.5).

De KRM bepaalt ook dat de lidstaten samen dienen te werken met als doel om de verschillende onderdelen van de mariene strategieën te coördineren en om een goede milieutoestand vast te stellen voor de afzonderlijke mariene regio's of subregio's die binnen de Europese Gemeenschap vallen. Het gaat daarbij om de mariene regio's en subregio's zoals bepaald in artikel 3 van de KRM (zie paragraaf 2.2.4).

Voorts bepaalt artikel 14 van de KRM dat de lidstaten de Europese Commissie kunnen attenderen op een probleem dat gevolgen heeft voor de milieutoestand

⁵ Zie ook hoofdstuk 4 van dit advies.

van mariene wateren en dat niet door middel van nationale maatregelen kan worden aangepakt of verband houdt met Gemeenschapsbeleid op een ander terrein (denk aan visserij- en productbeleid, zie paragraaf 4.3) of met een internationaal verdrag (denk aan scheepvaartactiviteiten waarvoor het Marpol⁶-verdrag van belang is, zie paragraaf 3.1.2). In het geval een lidstaat van mening is dat het wenselijk zou zijn dat de Gemeenschapsinstellingen maatregelen zouden treffen, dient die lidstaat voorstellen daartoe te formuleren en die te richten aan de Europese Commissie en de Raad (art. 14 lid 2; zie paragraaf 2.2.1, ad 2). Deze bepaling hangt nauw samen met de wijze waarop de KRM zal moeten worden uitgevoerd, d.w.z. rekening houdend met de bevoegdheden van de Gemeenschap en de beperkte rechtsmacht op zee die het internationaal recht toekent aan de lidstaten en de Gemeenschap.

De hier uiteengezette inhoud van de KRM vraagt op een aantal punten om nader commentaar. Het gaat daarbij om de aard van de verplichtingen die rusten op de lidstaten, het begrip ‘een goede milieutoestand’, de juridische status van de begrippen ‘een goede milieutoestand’ en ‘milieustreefdoelen’, de positie van de regionale zeeverdragen, zoals het OSPAR-verdrag, en de bevoegdheden van de Europese Commissie in verhouding tot die van de lidstaten. Deze punten komen in het vervolg van dit hoofdstuk nader aan de orde.

2.2.1 De aard van de individuele en gezamenlijke verplichtingen van lidstaten

De verplichtingen van de KRM rusten op de individuele lidstaten en ook op lidstaten die gezamenlijk grenzen aan een mariene regio of subregio. In het nieuwe artikel 2a wordt onder andere bepaald dat een marine strategie een strategie is die ontwikkeld en geïmplementeerd dient te worden voor een mariene regio of subregio conform artikel 4 (art. 2a lid 3), dat een goede milieutoestand op het niveau van een mariene regio of subregio zal worden vastgesteld (art. 2a lid 5 laatste alinea) en dat milieustreefdoelen voor elke mariene regio of subregio bepaald zullen worden conform artikel 9 (art 2a lid 6). De artikelen 7 (evaluaties), 9 (milieustreefdoelen), 10 (monitoringprogramma's) en 12 (programma's van maatregelen) richten zich op de verplichtingen van de lidstaten in mariene regio's of subregio's, maar ten aanzien van *hun* mariene wateren, terwijl de artikelen 4 (mariene strategieën) en 8 (goede milieutoestand) zich richten op mariene regio's en subregio's.⁷ Daarnaast worden de lidstaten geacht samen te werken teneinde

⁶ Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (Londen, 1973). De Engelse en de Franse tekst van het Verdrag zijn geplaatst in Trb. 1975, 317. Zie ook Trb. 2006, 260.

⁷ De Commissie merkt op dat in de Engelse versie van de richtlijn zoals voorgesteld door de Europese Commissie (COM(2005) 505 definitief) de term ‘their’ niet was opgenomen

voor mariene regio's en subregio's de andere onderdelen (d.w.z. onderdelen anders dan een goede milieutoestand die ze gezamenlijk bepalen) van hun mariene strategieën te coördineren (art. 4 lid 2).

De Commissie is van mening dat de huidige tekst van de richtlijn zo begrepen moet worden dat op individuele lidstaten een harde juridische verplichting rust om evaluaties van hun mariene wateren uit te voeren (art. 7) en om milieustreefdoelen (art. 9), monitoringprogramma's (art. 10) en programma's van maatregelen (art. 12) vast te stellen en te implementeren en deze samen met een omschrijving van een goede milieutoestand (art. 8) vast te leggen in mariene strategieën (art. 4). Een goede milieutoestand (art. 2a lid 5, laatste alinea, art. 4 en art. 8) wordt daarbij op het schaalniveau van de mariene regio of subregio bepaald. Ook de verplichting om een goede milieutoestand te bepalen is naar de mening van de Commissie geformuleerd als een harde juridische verplichting. Met andere woorden: de lidstaten dienen gezamenlijk tot de formulering van een dergelijke toestand te komen; het is geen inspanningsverplichting. Hetzelfde geldt voor het coördineren van de op te stellen mariene strategieën en de afzonderlijke onderdelen daarvan; ook hier gaat het om een harde juridische verplichting (art. 4, lid 2). De gezamenlijk bepaalde goede milieutoestand bereiken behelst echter, naar het oordeel van de Commissie, een inspanningsverplichting; immers, een bepaling zoals opgenomen in artikel 4(1)(a)(ii) van de KRW, inzake het bereiken van een goede toestand, is in de KRM niet opgenomen (zie verder paragraaf 2.2.2 en 4.2.1).

Artikel 5 van de KRM bepaalt expliciet dat de lidstaten ter implementatie van de KRM bestaande regionale samenwerkingsstructuren, waaronder de uit hoofde van de regionale zeeverdragen opgerichte structuren, zullen gebruiken. Daarmee is aan dergelijke overlegstructuren een duidelijke plaats gegeven in de KRM (zie paragraaf 2.2.4). Ook dienen de lidstaten dergelijke structuren te gebruiken om hun acties met derde landen te coördineren (art. 5, lid 2). In dit laatste geval gaat het duidelijk om een inspanningsverplichting, wat logisch is omdat derde landen niet juridisch verplicht kunnen worden om mee te werken aan de implementatie van de KRM.

Het systeem van verplichtingen en de aard van de verplichtingen zoals opgenomen in de KRM komt in belangrijke mate overeen met die van de KRW.⁸

in artikel 8, lid 1, terwijl in de Nederlandse tekst van het artikel in die versie van de richtlijn wel de term 'hun' was opgenomen. De Commissie adviseert om aandacht te schenken aan het vertaalproces. Inmiddels is dit euvel in de thans beschikbare Engelse en Nederlandse versies van de tekst verholpen.

⁸ Zie ook Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving (CAW), 'Samenwerking over Grenzen, Relatie tussen de Europese Kaderrichtlijn Water en Internationale Verdragen', november 2004, i.h.b. par. 3.3.

Zij het dat in het geval van de KRM duidelijk rekening gehouden is met (1) de specifieke aard van het mariene milieu en (2) het feit dat in bepaalde gevallen de lidstaten niet beschikken over de noodzakelijke rechtsmacht of bevoegdheden om het beleid vast te stellen en af te dwingen.

Ad 1: de aard van het mariene milieu

Wat de aard van het mariene milieu betreft is thans in de KRM, in de Engelse en ook in de Nederlandse tekst, de expliciete erkenning opgenomen dat het niet zinvol is om een goede milieutoestand per lidstaat vast te stellen; de goede milieutoestand wordt per mariene regio of subregio vastgesteld (art. 2a lid 5, laatste alinea). Ook is in dit kader artikel 13 van de KRM van belang. Dit artikel stelt een lidstaat in staat om voor een specifiek gebied in de mariene wateren die onder zijn rechtsmacht vallen en waar die lidstaat niet aan de vastgestelde milieustreefdoelen kan voldoen door middel van door die lidstaat genomen maatregelen, dit gebied duidelijk te omschrijven in het programma van maatregelen. De lidstaat moet dan bewijsmateriaal aan de Commissie verschaffen waaruit blijkt waarom hij niet aan de vastgestelde milieustreefdoelen kan voldoen en blijft verplicht om passende *ad hoc*-maatregelen te treffen om het nastreven van de milieustreefdoelen voort te zetten (art. 13 lid 1). Het kan hierbij onder andere gaan om maatregelen of het uitblijven van maatregelen waarvoor de lidstaat niet verantwoordelijk is (art. 13 lid 1, onder (a)). Deze situatie zou zich bijvoorbeeld kunnen voordoen als andere (lid)staten onvoldoende maatregelen treffen om het mariene milieu te beschermen en er dus sprake is van grensoverschrijdende vervuiling of als de Europese Gemeenschap visserijactiviteiten toestaat in een gebied waar die activiteiten schade aan het mariene ecosysteem toebrengen. Ten aanzien van artikel 13 merkt de Commissie verder nog het volgende op. De redenen die het gebruik van artikel 13 kunnen rechtvaardigen dienen, zoals hierboven reeds is opgemerkt, in het programma van maatregelen voor specifieke gebieden te worden vastgelegd. Dit lijkt echter niet altijd goed mogelijk, gegeven de omstandigheden die door artikel 13 bestreken worden⁹ - bijvoorbeeld wanneer sprake is van overmacht (force majeure) - en het feit dat de programma's elke 6 jaar dienen te worden herzien. De Commissie pleit er voor om een bepaling in de KRM op te nemen die tussentijdse herziening of aanvullingen op het programma van maatregelen mogelijk maakt.

⁹ Behalve om (a) maatregelen of het uitblijven van maatregelen waarvoor de lidstaat niet verantwoordelijk is, gaat het ook om (b) natuurlijke oorzaken, (ba) force majeure (c) een publiek belang dat zwaarder weegt dan de nadelige gevolgen voor het milieu en (d) natuurlijke omstandigheden die de tijdige verbetering van de status van mariene wateren verhinderen (art. 13 lid 1).

¹⁰ 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).

Ad 2: beperkte rechtsmacht

Wat de beperkte rechtsmacht van de lidstaten betreft is artikel 14 van belang. Artikel 14 van de KRM ziet namelijk op situaties waarin op basis van het internationale recht dan wel het Europese recht, derde staten dan wel de Gemeenschap het bereiken van bepaalde milieustreefdoelen in de weg staan. In dat geval kan een lidstaat de Europese Commissie daarvan gemotiveerd op de hoogte stellen (art. 14 lid 1). Als actie op het niveau van de instellingen van de Gemeenschap vereist is, dient een lidstaat daartoe voorstellen te doen aan de Europese Commissie en de Raad (art. 14 lid 2). Deze bepaling is van uitermate groot belang omdat zij voorkomt dat aan de lidstaten in deze richtlijn verplichtingen worden opgelegd die zij niet kunnen realiseren omdat zij op grond van het internationale recht rechtsmacht ontberen (bijv. schepen onder vreemde vlag, zie paragraaf 3.1.2) of omdat zij daartoe niet bevoegd zijn op grond van het Europees recht (bijv. visserijbeleid en productbeleid, zie paragraaf 4.3). De Commissie wijst er op dat deze bepaling ook betekent dat er een verantwoordelijkheid op de lidstaten rust om gebruik te maken van dit recht. Immers, als er geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid die artikel 14 biedt, loopt een lidstaat het risico voor verplichtingen verantwoordelijk te worden gehouden die hij niet kan implementeren. De Commissie beveelt dan ook aan om in een zo vroeg mogelijk stadium (artikel 14 kent geen termijnen) duidelijk vast te leggen om welke beleidsgebieden het hier gaat. De beperkte rechtsmacht van lidstaten ten aanzien van activiteiten van schepen onder vreemde vlag die zich voor transportdoeleinden in de mariene wateren van de lidstaten bevinden en ten aanzien van visserij- en productbeleid zouden naar het oordeel van de Commissie in ieder geval in het kader van artikel 14 van de KRM bij de Europese Commissie aangemeld dienen te worden. Tevens adviseert de Commissie om na te gaan op welke punten het beleid van de instellingen van de Gemeenschap verbetering behoeft en waarbij actie van de Raad of de Europese Commissie nodig is (bijv. ten aanzien van het visserij-, bestrijdingsmiddelen- en productbeleid). Deze punten kunnen conform artikel 14, lid 2, in de vorm van aanbevelingen voorgelegd worden aan de Europese Commissie en de Raad (zie ook paragraaf 3.1.1 en 4.3).

2.2.2 Het begrip ‘goede milieutoestand’

Het begrip ‘een goede milieutoestand’ is in de huidige tekst van de richtlijn nader omschreven in artikel 2a, leden 4 en 5, en de Annexen II en VI. De elementen die opgenomen zijn in Annex II en die bepalend zijn voor de evaluatie van de milieutoestand komen sterk overeen met de elementen die thans de basis vormen voor het opstellen van de zogenaamde Quality Status Reports die in het kader van OSPAR worden opgesteld. In het bijzonder de definities die nu zijn opgenomen in artikel 2a en de criteria in Annex VI verduidelijken in belangrijke mate de wijze waarop het begrip ‘een goede milieutoestand’ moet worden ingevuld voor een

bepaalde mariene regio of subregio. Deze definities en criteria sluiten aan bij het beleid zoals het gevoerd wordt in het kader van OSPAR en de Noordzee Ministers Conferenties, zij het dat de juridische vorm een andere is (zie paragraaf 2.2.3). De Commissie hecht er aan om op te merken dat de criteria en methodologische standaarden voor het bepalen van een goede milieutoestand - die de Europese Commissie kan vaststellen op basis van de procedure zoals bedoeld in artikel 8, lid 3, *juncto* artikel 22, lid 3, van de KRM - slechts niet-essentiële elementen van de richtlijn mogen amenderen en dienen ter aanvulling van de richtlijn. De Europese Commissie is dus niet gemachtigd om via administratieve procedures de inhoud van de richtlijn te wijzigen. Ook is het van belang op te merken dat voorafgaand aan de vaststelling van de criteria en methodologische standaarden de Europese Commissie de betrokken partijen dient te consulteren, waaronder de bij regionale zeeverdragen betrokken partijen. Dit laatste is belangrijk omdat in het kader van deze verdragen veel expertise met betrekking tot dergelijke criteria ontwikkeld en gebundeld is.

De Commissie is van mening dat het begrip ‘een goede milieutoestand’ als zodanig thans in de KRM voldoende duidelijk omschreven is en voortbouwt op het bestaande beleid in het regionale zeeoverleg en in het bijzonder het OSPAR-overleg. De Commissie wijst er op dat in tegenstelling tot de KRW, de KRM geen milieukwaliteitsnormen voorschrijft – de ‘goede toestand’ uit de KRW. In plaats daarvan fungeert de ‘goede milieutoestand’ in de KRM als een inspanningsverplichting.

2.2.3 De juridische status van de begrippen ‘een goede milieutoestand’ en ‘milieustreefdoelen’

De vraag naar de juridische status van de begrippen ‘een goede milieutoestand’ en ‘milieustreefdoelen’ hangt nauw samen met de vraag waaraan een lidstaat juridisch gebonden is en op basis waarvan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (verder: Hof van Justitie) zal oordelen dat een lidstaat in gebreke is bij de implementatie van de KRM.

Vooropgesteld dient te worden dat de lidstaten individueel (mariene strategieën, evaluaties, milieustreefdoelen, monitoringprogramma's en programma's van maatregelen) én gezamenlijk (het coördineren van de hiervoor genoemde elementen, en het vaststellen van een goede milieutoestand) verantwoordelijk zijn voor het implementeren van onderdelen van de KRM. Daarbij is het van belang dat de lidstaten de programma's van maatregelen dienen vast te stellen op basis van de eerder bepaalde goede milieutoestand en milieustreefdoelen (art. 12 lid 1) en moeten aangeven hoe de voorgenomen maatregelen zullen bijdragen tot het behalen van de milieustreefdoelen (art. 12 lid 4). De ‘goede milieutoestand’ en de

‘milieustreefdoelen’ dienen dus bepalend te zijn voor het vaststellen van de te nemen maatregelen. Beide begrippen zullen dus juridische betekenis hebben bij de evaluatie die de Europese Commissie zal uitvoeren van de ingediende programma’s van maatregelen. Daarbij is van belang dat de lidstaten bij het vaststellen van milieustreefdoelen rekening dienen te houden met de ononderbroken toepassing van bestaande milieustreefdoelen op nationaal, communautair of internationaal niveau die van toepassing zijn op de betrokken mariene wateren (art. 9, lid 1, 2^{de} alinea). Dit laatste betekent dat de KRM en de op basis daarvan vastgestelde milieustreefdoelen geen reden kunnen zijn om niet aan de verplichtingen die voortvloeien uit andere regelgeving van welke oorsprong dan ook te voldoen (bijv. verplichtingen die voortvloeien uit OSPAR of de Habitatrictlijn); tevens betekent het dat bij het bepalen van de milieustreefdoelen op grond van de KRM rekening gehouden moet worden met deze andere milieustreefdoelen. Ook mag verwacht worden dat de Europese Commissie in haar evaluatie van de programma’s van maatregelen rekening zal houden met deze andere milieustreefdoelen.

Bij het beoordelen van de programma’s van maatregelen spelen echter ook andere elementen een rol op grond van de KRM. Hierbij is onder meer artikel 4, lid 3, van belang, waar bepaald wordt dat de lidstaten niet verplicht kunnen worden om specifieke maatregelen te nemen als er geen sprake is van een significant risico voor het mariene milieu, of als de kosten van dergelijke maatregelen disproportioneel zijn in verhouding tot het risico voor het mariene milieu. Het derde lid van artikel 4 bepaalt expliciet dat het aan de lidstaten is om het niet treffen van maatregelen op deze twee gronden te onderbouwen en voor te leggen aan de Europese Commissie. Kortom, de bewijslast ligt bij de lidstaat, maar die heeft wel de mogelijkheid om op grond van argumenten bepaalde maatregelen te weren. Een vergelijkbare bepaling over de sociale en economische effecten, kosteneffectiviteit en technische haalbaarheid is ook opgenomen in artikel 12, lid 3, van de KRM. Naar het oordeel van de Commissie is de expliciete opname in artikel 4, lid 3, van de KRM dat lidstaten niet verplicht kunnen worden om bepaalde maatregelen te nemen een vooruitgang ten opzichte van de eerder door de Europese Commissie opgestelde tekst.

In termen van juridische status, dienen de begrippen ‘een goede milieutoestand’ en ‘milieustreefdoelen’ niet beschouwd te worden als op zichzelf staande juridisch bindende normen waarop lidstaten kunnen worden afgerekend. Naar het oordeel van de Commissie dienen de volgende elementen tezamen als één geheel te worden beschouwd. Het gaat hierbij om:

- de onderdelen van de door de lidstaten op te stellen mariene strategieën (inclusief de omschrijving van een goede milieutoestand, zoals vastgesteld

voor de betrokken mariene regio's en subregio's en de milieustreefdoelen),

- de daarbij behorende coördinatieverplichtingen die rusten op de lidstaten die gezamenlijk grenzen aan een mariene regio of subregio,
- het interactieve proces tussen lidstaten en Europese Commissie dat plaats zal vinden op basis van artikel 14 van de KRM, én
- de kennisgevingen van de lidstaten en de daarop volgende advisering door de Europese Commissie (art. 11 en 15; zie paragraaf 2.2.5).

In het proces dat op basis van deze elementen plaats zal vinden tussen lidstaten en Europese Commissie zullen lidstaten telkens dienen te beargumenteren waarom zij bepaalde keuzes maken en hoe die keuzes zich verhouden tot de vastgestelde goede milieutoestand en in het bijzonder de vastgestelde milieustreefdoelen. In dit proces zal echter ook de Europese Commissie zijn keuzes dienen te beargumenteren.

2.2.4 De positie van regionale zeeverdragen in de KRM

Voor Nederland is in dit verband in het bijzonder van belang het OSPAR-Verdrag, dat genoemd wordt in artikel 2a, lid 10, van de KRM, als één van de relevante regionale zeeverdragen (voor een definitie van 'regionale zeeverdragen', zie art. 2a, lid 10) die opgericht zijn met het doel de mariene regio's zoals bedoeld in artikel 3 van de KRM te beschermen. Het OSPAR-verdrag is van toepassing op de mariene regio van het noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan (art. 3, lid 1, onder b). Ook de indeling in mariene subregio's in artikel 3 van de KRM sluit aan bij de in de praktijk van het OSPAR-verdrag gehanteerde indeling, bijvoorbeeld voor het opstellen van de zogenaamde Quality Status Reports, waarin de toestand van het mariene milieu regelmatig wordt geëvalueerd. De Noordzee wordt in artikel 3, lid 2(a)(i), van de KRM omschreven als 'de Noordzee in ruime zin, met inbegrip van het Kattegat en het Kanaal'.

Belangrijker nog dan de geografische aansluiting bij de regionale zeeverdragen is de centrale positie die de mariene regio's en subregio's innemen in het op basis van de KRM te voeren beleid. Artikel 5, lid 1, van de KRM bepaalt dan ook in juridisch dwingende taal ('shall' i.p.v. 'should') dat de lidstaten, voor zover passend en uitvoerbaar, bestaande regionale samenwerkingsstructuren, inclusief de uit hoofde van regionale zeeverdragen opgerichte structuren, zullen gebruiken om de coördinatie van de op te stellen mariene strategieën te bereiken. Daarnaast bepaalt het tweede lid van artikel 5 dat de lidstaten al het mogelijke zullen doen om ook met derde landen tot coördinatie van beleid te komen middels dergelijke overlegstructuren, waarbij voor zover mogelijk alle staten betrokken zullen worden die onderdeel uitmaken van het stroomgebied van een mariene regio of subregio, inclusief door land omsloten staten, zoals bijvoorbeeld Zwitserland.

Hiermee wordt op Europees niveau voortgebouwd op het beleid dat reeds in de late jaren tachtig van de vorige eeuw in het kader van de Noordzee Ministersconferenties is geïntroduceerd.

Ook in meer inhoudelijke zin sluit de huidige tekst van de KRM aan bij het in het kader van regionale zeeverdragen gevoerde beleid. Relevant in dit verband zijn de volgende bepalingen.

- De lidstaten zullen bij het opstellen van de evaluaties van hun mariene wateren rekening houden met of als basis gebruiken de evaluaties die regelmatig in het kader van regionale zeeverdragen gezamenlijk worden uitgevoerd (art. 5 lid 2).
- De Europese Commissie dient onder andere organen van de regionale zeeverdragen te consulteren voor het bepalen van de criteria en methodologische standaarden voor het opstellen van evaluaties van mariene wateren (art. 8 lid 3).
- Bij het vaststellen van milieustreefdoelen in het kader van de KRM dienen lidstaten rekening te houden met milieustreefdoelen zoals onder andere vastgesteld op internationaal niveau (art. 9 lid 1, 2^{de} alinea).
- Bij het opstellen van monitoringprogramma's dienen de lidstaten voort te bouwen op en te zorgen voor compatibiliteit met bepalingen over evaluatie en monitoring zoals opgenomen in Gemeenschapsregelgeving als ook in internationale overeenkomsten (art. 10 lid 1, 2^e alinea).
- De lidstaten zullen in hun programma's van maatregelen die maatregelen opnemen die vereist zijn in het kader van, onder andere, internationale overeenkomsten (art. 12 lid 2).

Daar waar de hierboven genoemde bepalingen verwijzen naar internationale overeenkomsten moet dit begrepen worden als ook omvattende de regionale zeeverdragen.

Hoewel de KRM nauw aansluit bij de samenwerking die plaatsvindt in het kader van de regionale zeeverdragen, spreekt de KRM de lidstaten individueel en gezamenlijk aan op hun verantwoordelijkheden en niet de instellingen die in het kader van die verdragen zijn opgericht. Dat kan ook niet anders omdat die organen geen juridische verantwoordelijkheid kunnen dragen in het kader van het Europese recht. Hetzelfde geldt voor 'samenwerkingsverbanden' tussen de lidstaten; ook dergelijke verbanden kunnen juridisch niet verantwoordelijk gehouden worden en dus ook niet aansprakelijk gesteld worden onder het Europese recht. Naar het oordeel van de Commissie sluit de KRM zo nauw als juridisch mogelijk is aan bij de regionale zeeverdragen. Het feit dat in dergelijke

verdragen ook met derde landen wordt samengewerkt heeft enerzijds een meerwaarde, maar betekent anderzijds ook dat men zich in het kader van die verdragen niet puur op de implementatie van de KRM kan richten, wat tot overlap van werkzaamheden aanleiding kan zijn en de bestuurlijke last kan verhogen. De Commissie wijst er echter ook op dat in het kader van het OSPAR-verdrag dit probleem relatief gering zal zijn, daar in het kader van dit verdrag een lange traditie van samenwerking bestaat en slechts IJsland, Noorwegen en Zwitserland geen lidstaten zijn van de Europese Unie. Daarbij komt nog dat, anders dan bijvoorbeeld in de Middellandse Zee het geval is, de partijen bij het OSPAR-verdrag een redelijk homogeen karakter hebben voor wat betreft hun sociaal en economisch beleid, wat in het algemeen de samenwerking vergemakkelijkt.

2.2.5 De bevoegdheden en plichten van de Europese Commissie

De belangrijkste bevoegdheid van de Europese Commissie op grond van de KRM is zijn bevoegdheid om te adviseren over de implementatie van de KRM door de lidstaten op grond van de artikelen 11 en 15. Op basis van die artikelen is de Commissie bevoegd om te adviseren over respectievelijk de evaluaties, de monitoringprogramma's, een vastgestelde goede milieutoestand en de milieustreefdoelen (art. 11), alsmede de programma's van maatregelen (art. 15) zoals die dienen te worden opgesteld door de lidstaten. Het oordeel van de Europese Commissie, heeft in tegenstelling tot wat was opgenomen in het eerdere voorstel van de Europese Commissie, niet het karakter van goed- of afkeuring, maar van een advies. Een dergelijk advies kan een lidstaat uiteraard niet zomaar naast zich neer leggen, maar is als zodanig niet juridisch bindend. De specifieke inhoud van het advies en vooral de onderbouwing van het advies zullen bepalend zijn voor het gewicht van het advies. Bijvoorbeeld: een advies van de Europese Commissie dat aansluit bij besluiten die genomen zijn in regionale zeeverdragen, zoals het OSPAR-verdrag, of op ministersconferenties, zoals de Noordzee Ministersconferenties, maar die in de meeste gevallen een juridisch bindende status ontberen, zal meer gewicht hebben dan een advies dat beoogt een nieuwe beleidslijn in te zetten.

Het feit dat de Europese Commissie in de formulering van haar advies op grond van artikel 11 rekening dient te houden met de samenhang van het raamwerk binnen de verschillende mariene regio's en binnen de Gemeenschap als geheel en op grond van artikel 15 met de samenhang van de programma's van maatregelen in de Gemeenschap als geheel, zou er toe kunnen leiden dat Europese Commissie in haar adviezen enige druk zal uitoefenen om te komen tot harmonisatie van maatregelen. De Commissie is echter van mening dat de bepaling van de KRM die de te formuleren mariene strategieën duidelijk verbinden met de mariene regio's en subregio's, het verband dat de KRM legt met het beleid in regionale

zeeverdragen, in combinatie met artikel 174 lid 3 EG Verdrag - waar staat dat de Gemeenschap bij het bepalen van haar milieubeleid onder andere rekening houdt met 'de milieumomstandigheden in de onderscheiden regio's van de Gemeenschap' - tezamen voldoende tegenwicht bieden aan de in artikel 11 en 15 opgenomen formuleringen.

Wel acht de Commissie het wenselijk dat ook in artikel 15, net zoals in artikel 11, een verwijzing wordt opgenomen naar het belang van samenhangend beleid op het niveau van de mariene regio's.

De Commissie is van oordeel dat de in de artikelen 11 en 15 van de KRM ingevoerde wijzigingen – te weten: een adviesbevoegdheid in plaats van een goedkeuringsbevoegdheid van de Europese Commissie – een belangrijke positieve verandering is in de tekst van de richtlijn. Een verandering die, net zoals artikel 14 van de KRM, rekening houdt met het feit dat er voor het eerst geïntegreerd milieubeleid en –recht ontwikkeld wordt op Europees niveau voor een gebied – mariene wateren – waar geheel andere juridische en bestuurlijke verhoudingen gelden dan op het land. De bepalingen in de artikelen 11 en 15 zullen samen met artikel 14, naar het oordeel van de Commissie, de lidstaten en de Europese Commissie in staat stellen om in dialoog beleid te ontwikkelen voor de binnen de Europese Unie gelegen mariene wateren. Deze dialoog bevordert de uitvoerbaarheid van de te nemen maatregelen en voorkomt ook een eenzijdige juridische aanpak die nadelen heeft in verband met het binaire karakter van het recht (goed/fout, conform de richtlijn/overtreding van de richtlijn). Een dergelijke dialoog vereist uiteraard openheid en vertrouwen van alle betrokken partijen; hier zou volgens de Commissie wel eens de grootste uitdaging kunnen liggen waarvoor de KRM alle betrokken partijen stelt. Immers, als die dialoog niet of onvoldoende wordt gevoerd, kan er geen beleid op basis van de KRM tot stand komen. Het alternatief dat dan in zicht zou kunnen komen is juridische procedures tussen de lidstaten en de Europese Commissie en uiteindelijk voorstellen voor stringenter maatregelen door de Europese Commissie. Naar de mening van de Commissie zou dat de verhoudingen in Europa niet ten goede komen en ook niet leiden tot een betere bescherming van het mariene milieu.

Het bovenstaande betekent volgens de Commissie ook, dat als het al tot een rechtszaak voor het Hof van Justitie zou komen, de rechter alvorens hij tot een oordeel komt zich rekenschap zal moeten geven van een veelheid aan factoren, inclusief alle elementen die in paragraaf 2.2.3 zijn genoemd, en de stand van zaken van het overleg in het kader van internationale verdragen en organisaties zoals de IMO (International Maritime Organization; zie ook hoofdstuk 3).

3 VERHOUDING KRM TOT RELEVANTE INTERNATIONALE VERDRAGEN

In principe is de verhouding tussen de KRM en internationale verdragen niet anders dan die tussen andere Europese richtlijnen en relevante internationale verdragen. Een uitzondering hierop is de relatie tussen de KRM en het VN Zeerechtverdrag.¹⁰ In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de verhouding tussen de KRM en het VN Zeerechtverdrag, om daarna in te gaan op een aantal algemene punten die de relatie tussen de KRM en ander internationale verdragen betreffen.

3.1 De verhouding van de KRM tot het VN Zeerechtverdrag

De verhouding tussen de KRM en het VN Zeerechtverdrag is van bijzondere aard omdat het VN Zeerechtverdrag de rechtsmacht beperkt die lidstaten, en dus ook de Gemeenschap, mogen uitoefenen ten aanzien van activiteiten die plaatsvinden in de mariene wateren waarop de KRM van toepassing is.

3.1.1 Bevoegdheid om activiteiten te reguleren en regels te handhaven

Visserijactiviteiten

Het VN Zeerechtverdrag bepaalt dat de kuststaat gerechtigd is om maatregelen te treffen ter regulering van visserijactiviteiten, ook van schepen onder vreemde vlag, in de territoriale zee (artikelen 19, lid 2(i) en 21, lid 1 VN Zeerechtverdrag) en in de exclusieve economische zone (art. 56, lid 1(a), VN Zeerechtverdrag). Ook is de kuststaat gerechtigd om dergelijke maatregelen te handhaven (artikelen 21, lid 4 *juncto* 25 lid 1 en 73 VN Zeerechtverdrag). Het moge duidelijk zijn dat de bevoegdheid tot het reguleren van visserijactiviteiten in de Europese Unie wordt uitgeoefend door de Gemeenschap in het kader van het Gemeenschappelijke visserijbeleid, terwijl de lidstaten primair verantwoordelijk zijn voor het handhaven van de maatregelen.

Omdat de lidstaten op grond van het Europees recht niet bevoegd zijn om visserijactiviteiten te reguleren is artikel 14 van de KRM in deze van belang. Dit artikel, zoals hierboven reeds vermeld (zie paragraaf 2.2.1), stelt de lidstaten in staat om de Europese Commissie te wijzen op zijn verantwoordelijkheid in het treffen van passende maatregelen waar het gaat om de relatie tussen de kwaliteit van het mariene milieu en visserijactiviteiten. De Commissie wijst er op dat de wijzigingen die in artikel 14 van de KRM zijn aangebracht ten opzichte van de

eerdere tekst van groot belang zijn, omdat zij expliciet aangeven dat gemeenschappelijk beleid, zoals het Gemeenschappelijk visserijbeleid, een reden kan zijn waarom lidstaten niet aan hun verplichtingen inzake de KRM kunnen voldoen. Voorts verplicht ('shall') artikel 14, lid 2, daar waar maatregelen door de instellingen van de Gemeenschap vereist zijn, de lidstaten om voorstellen te doen aan de Europese Commissie en de Raad om te komen tot dergelijke maatregelen. De Commissie acht het wenselijk dat Nederland, eventueel op basis van een gecoördineerde actie met andere lidstaten, het Gemeenschappelijke visserijbeleid aanmeldt onder artikel 14 en voorstellen doet voor de verbetering van dat beleid met het oog op de bescherming van het mariene milieu.

Storten van afval

Het VN Zeerechtverdrag bepaalt dat de kuststaat bevoegd is om het storten van afval in de territoriale zee, de exclusieve economische zone en op het continentaal plat te verbieden en te reguleren (art. 210, lid 5, VN Zeerechtverdrag) en dat dergelijke regels gehandhaafd mogen worden door de kuststaat (art. 216, lid 1, VN Zeerechtverdrag), ook ten aanzien van schepen onder vreemde vlag. In deze beschikken de lidstaten dus over voldoende bevoegdheden om de kwaliteit van het mariene milieu te waarborgen.

Installaties, kunstmatige eilanden en andere structuren

De kuststaat is gerechtigd de bouw en het gebruik van installaties, kunstmatige eilanden en andere structuren in de territoriale zee te reguleren en de daarmee gemoeide regels te handhaven (art. 2 VN Zeerechtverdrag). In de exclusieve zone en op het continentaal plat is de kuststaat exclusief bevoegd om dergelijke werken te bouwen en om de bouw en het gebruik van dergelijke werken toe te staan en te reguleren (artikelen 60 en 80 VN Zeerechtverdrag). De kuststaat is niet alleen bevoegd, maar ook verplicht om vervuiling als gevolg van de bouw van dergelijke werken te voorkomen, terug te dringen en te beheersen (art. 208 VN Zeerechtverdrag) en gerechtigd en gehouden om de daarmee verbonden maatregelen te handhaven (art. 204 VN Zeerechtverdrag). Ook in deze beschikken de lidstaten dus over voldoende bevoegdheden om de kwaliteit van het mariene milieu te waarborgen.

Kabels en pijpleidingen

Op grond van het VN Zeerechtverdrag hebben alle staten het recht om kabels en pijpleidingen te leggen op het continentaal plat c.q. de bodem van de exclusieve economische zone (art. 79 lid 1 VN Zeerechtverdrag). De kuststaat is echter gerechtigd om redelijke maatregelen te treffen ter bescherming van het mariene milieu (art. 79 lid 2 VN Zeerechtverdrag) en het traject van de pijpleiding of kabel behoeft de goedkeuring van de kuststaat (art. 79 lid 3 VN Zeerechtverdrag). Ondanks de rechten van andere staten, heeft de kuststaat in deze dus ook

voldoende bevoegdheden om het leggen van kabels en pijpleidingen te reguleren teneinde de kwaliteit van mariene milieu te waarborgen.

3.1.2 Beperkte bevoegdheid om te reguleren en te handhaven: scheepvaart

Het VN Zeerechtverdrag stelt belangrijke beperkingen aan de mate waarin de kuststaat, en dus ook de Europese Gemeenschap, bevoegd is om scheepvaartactiviteiten te reguleren in de mariene wateren waarop de KRM van toepassing is. Deze beperkingen hangen samen met het recht op onschuldige doorvaart van schepen onder vreemde vlag in de territoriale zee, het recht op ‘transit passage’ van schepen onder vreemde vlag in binnen de territoriale zee gelegen zeestraten, en met het recht op de vrijheid van scheepvaart van schepen onder vreemde vlag in de exclusieve economische zone. Hieronder worden de verschillende regimes kort uiteengezet.

Territoriale zee

In de territoriale zee is de kuststaat gerechtigd om milieumaatregelen te treffen waar ook schepen onder vreemde vlag zich aan hebben te houden (art. 21 lid 1, onder (f), VN Zeerechtverdrag), zij het dat de kuststaat ten aanzien van het ontwerp, de constructie, de bemanning of equipering van het schip slechts internationaal overeengekomen regels mag stellen (art. 21 lid 2 VN Zeerechtverdrag). In de territoriale zee is de kuststaat bevoegd de van toepassing zijnde regels te handhaven als zij gegronde reden heeft om aan te nemen dat een schip dergelijke regels heeft overtreden, met inachtneming van de bepalingen inzake de wijze waarop schepen aangehouden, geïnspecteerd, vervolgd en vastgehouden mogen worden (art. 220 lid 2 VN Zeerechtverdrag). De kuststaat mag het recht op onschuldige doorvaart niet belemmeren (art. 24 VN Zeerechtverdrag) en mag het recht op onschuldige doorvaart slechts tijdelijk opschorten in specifieke gebieden van de territoriale zee en dan alleen als dat opschorten essentieel is voor de veiligheid van het schip, zoals bij schietoefeningen (art. 25 lid 3 VN Zeerechtverdrag). In de territoriale zee mag de kuststaat scheepvaartroutes en zogenaamde scheepvaartscheidingsstelsels instellen, waarbij zij rekening dient te houden met internationale afspraken (art. 22 VN Zeerechtverdrag).

Zeestraten

In zeestraten die door de internationale scheepvaart worden gebruikt, die zich binnen de territoriale zee bevinden (bijv. het Kanaal) en waar geen historisch regime van toepassing is (bijv. Skaggerak en Kattegat), wordt de zeggenschap van de kuststaat verder beperkt door het VN Zeerechtverdrag. In dergelijke zeestraten mag de kuststaat waar het gaat om het beschermen van het mariene milieu slechts

internationaal overeengekomen regels effectueren (art. 42 lid 1(b) VN Zeerechtverdrag). Scheepvaartroutes en –scheidingsstelsels in zeestraten dienen aan de IMO ter goedkeuring te worden voorgelegd (art. 41 lid 3 VN Zeerechtverdrag).

Exclusieve economische zone

In de EEZ mag de kuststaat slechts internationaal overeengekomen regels op schepen onder vreemde vlag van toepassing verklaren en zijn de handhavingbevoegdheden van de kuststaat zeer beperkt (art. 211 en art. 220 VN Zeerechtverdrag).

Voor zover het VN Zeerechtverdrag verwijst naar internationale regels waar de kuststaat rekening mee dient te houden (scheepvaartroutes en scheidingsstelsels in de territoriale zee), dan wel regels die bepalend zijn voor de bevoegdheden van de kuststaat of waarbij de goedkeuring van de IMO vereist is (in de territoriale zee waar het gaat om regels m.b.t. het ontwerp, de constructie, de bemanning of equipering van het schip, in zeestraten en in exclusieve economische zone), worden de bevoegdheden van de kuststaat beperkt door het internationaal recht. Dit betekent dat de lidstaten voor het uitoefenen van bevoegdheden jegens schepen die onder vreemde vlag varen in de betrokken wateren in meerdere of mindere mate afhankelijk zijn van de voortgang van het internationale overleg in internationale organisaties, en in het bijzonder het overleg in de IMO. Ook in dit verband is artikel 14 van de KRM van belang. Immers, artikel 14, lid 1, van de KRM verwijst ook expliciet naar internationale verdragen als een mogelijke reden waarom een lidstaat niet kan voldoen aan de in het kader van de KRM vastgestelde verplichtingen. De Commissie merkt hierbij nog op dat in dit verband artikel 14, lid 2, van beperkt belang is zolang de Gemeenschap geen partij is bij het IMO-verdrag en verdragen die vervuiling van de zee door scheepvaartactiviteiten reguleren, zoals bijvoorbeeld het Marpol-verdrag. Immers, de instellingen van de Gemeenschap kunnen in dit geval maar in zeer beperkte mate invloed uitoefenen op de voortgang van het overleg in de betrokken internationale instellingen. De Commissie acht het wenselijk dat Nederland, eventueel op basis van een gecoördineerde actie met andere lidstaten, het beleid ten aanzien van scheepvaartactiviteiten aanmeldt onder artikel 14.

3.2 De verhouding van de KRM tot andere internationale verdragen

Deze paragraaf gaat allereerst in op de verhouding tussen internationale verdragen en de KRM in het algemeen, daarna gaat zij in op de relatie van de KRM tot een aantal in de adviesaanvraag genoemde verdragen. Voor de positie van de regionale zeeverdragen in de KRM wordt verwezen naar paragraaf 2.2.4.

3.2.1 De verhouding tot internationale verdragen in het algemeen

In principe is de verhouding tussen de KRM en internationale verdragen, behalve het VN Zeerechtverdrag (zie paragraaf 3.1), niet anders dan de verhouding tussen andere Europese richtlijnen en daaraan gerelateerde verdragen. Er kunnen uiteraard verschuivingen in de bevoegdheden van de Gemeenschap en de lidstaten optreden door de inwerkingtreding van de KRM. Dit kan *in casu* het geval zijn ten aanzien van het storten van afval in zee en op het gebied van de vervuiling van de zee door scheepvaartactiviteiten, op welke gebieden thans slechts beperkte Europese regelgeving bestaat.

Een dergelijke verschuiving van bevoegdheden roept, formeel juridisch, internationaalrechtelijk geen problemen op. In het geval dat zowel de Gemeenschap alsook de lidstaten partij zijn bij het relevante verdrag treedt er slechts een verschuiving van bevoegdheden op en wordt de Gemeenschap in plaats van de lidstaten (bij exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap) of naast de lidstaten (in het geval van gedeelde bevoegdheden) het aanknopingspunt voor het internationale recht. Met de inwerkingtreding van de KRM zouden de bevoegdheden van de Gemeenschap kunnen toenemen met betrekking tot het storten van afval in zee; dit storten betreft een activiteit die ook onder het OSPAR-verdrag valt. In het geval de Gemeenschap geen partij is bij relevante verdragen, zoals bijvoorbeeld bij het IMO-verdrag en de onder deze organisatie vallende verdragen, zoals het Marpol-verdrag, biedt artikel 10 EG inzake gemeenschapsrouw uitkomst voor wat betreft de verhouding tussen de Gemeenschap en de lidstaten. In dit geval blijven de lidstaten (en niet de Gemeenschap) echter het aanknopingspunt voor het internationale recht. Wel zal ook in dit laatste geval het Hof van Justitie zich bevoegd achten om te oordelen over de implementatie door de lidstaten van de in het kader van dergelijke verdragen aangenomen besluiten, althans voor zover er bevoegdheden bestaan op Europees niveau.¹¹

Politiek gezien kan een dergelijke verschuiving van bevoegdheden uiteraard vragen oproepen omtrent de wenselijkheid ervan en ook kunnen er voor derde landen onduidelijkheden ontstaan, vooral waar het gaat om beleidsterreinen waar de Gemeenschap en de lidstaten bevoegdheden delen, zoals op het gebied van de bescherming van het (mariene) milieu. Deze situatie verschilt echter niet van die bij andere verdragen waar een vergelijkbare situatie bestaat. Onduidelijkheden over de bevoegdheidsverdeling tussen lidstaten en Gemeenschap kunnen aan het Hof van Justitie worden voorgelegd door een lidstaat of de instellingen van de Europese Gemeenschap.

¹¹ Zaak C-379/92, *Peralta* [1994] ECR I-3453.

3.2.2 De verhouding van de KRM tot een aantal specifiek in de adviesaanvraag genoemde verdragen

Dat de verhouding tussen de KRM en internationale verdragen in principe niet verschilt van die tussen andere Europese regelgeving en daaraan gerelateerde verdragen betekent dat in het geval van gedeelde verantwoordelijkheden, zoals op het gebied van milieu- en natuurbescherming en samenwerking op het gebied van door ongevallen veroorzaakte of opzettelijk verontreiniging van de zee, zowel de lidstaten als ook de Gemeenschap partij kunnen zijn bij internationale verdragen en dus ook gezamenlijk, voor zover hun bevoegdheden strekken, verantwoordelijkheden uitoefenen onder deze verdragen. Deze situatie geldt voor het OSPAR-Verdrag, ondanks de bijzonder status die dit verdrag heeft binnen de KRM (zie paragraaf 2.2.4). Deze situatie geldt ook voor het Verdrag van Bonn inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten,¹² het Verdrag van Bonn inzake samenwerking bij de bestrijding van verontreiniging van de Noordzee door olie en andere schadelijke stoffen¹³ waarbij zowel de Gemeenschap en de lidstaten partij zijn, en zal ook gelden voor het Verdrag van Lissabon (Lisabon Agreement for the protection of the coasts and waters of the North-East Atlantic against pollution)¹⁴ als dat in werking treedt en de Gemeenschap er partij bij wordt. Bij het ASCOBANS-Verdrag¹⁵ kan de Gemeenschap partij worden, maar is zij dat niet. In dat geval zullen de lidstaten bij de implementatie van het verdrag rekening dienen te houden met de omvang van de bevoegdheden van de Gemeenschap.

De Commissie hecht er aan om er nogmaals op te wijzen, dat voor zover in het kader van de hiergenoemde verdragen of ander internationale verdragen milieustreefdoelen worden vastgesteld die van belang zijn voor de mariene wateren die onder de KRM vallen, de lidstaten ingevolge artikel 9 lid 1, 2^{de} alinea, van de KRM verplicht zijn daar rekening mee te houden bij het bepalen van de milieustreefdoelen in het kader van de KRM. Artikel 12, lid 2, verplicht de lidstaten daarnaast om rekening te houden met maatregelen die voortvloeien uit internationale overeenkomsten.¹⁶ De KRM biedt hiermee een kader waar op internationaal niveau overeengekomen maatregelen onderdeel van uitmaken en

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ Verdrag gesloten tussen Spanje, Frankrijk, Portugal en de Europese Gemeenschap, zie: Publicatieblad L 267, 28 oktober 1993, p. 0022-0028.

¹⁵ 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.

¹⁶ Zie ook Zaak C-213/03, Publicatieblad C 228 van 11 september 2004, p. 13-14.

verschafft daarmee aan dergelijke maatregelen een juridisch verplichtender karakter dan veelal op grond van internationaal recht het geval is, overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof van Justitie.¹⁷

¹⁷ Id. Zie ook paragraaf 5.2 in CAW, *supra* noot 8.

4 VERHOUDING KRM TOT ANDERE RELEVANTE EUROPESE REGELGEVING

4.1 De verhouding tussen richtlijnen in het algemeen

Binnen het stelsel van EG-regelgeving staan richtlijnen in beginsel niet in een hiërarchische verhouding tot elkaar.¹⁸ Bij het beoordelen van de reikwijdte van een regeling richt het Hof van Justitie zich met name op het doel en de inhoud van de regeling en op het specifieke geval.¹⁹

Binnen het Gemeenschapsrecht ontbreekt daarmee een ‘normenhiërarchie’ zoals we die in het nationale recht kennen. Dit betekent dat de benaming van een besluit of regeling (zoals een richtlijn of een verordening) niet vanzelfsprekend correspondeert met een bepaalde inhoud of met een bepaalde regelgever.²⁰

Op grond van jurisprudentie van het Hof van Justitie kan worden geconcludeerd dat indien een richtlijn niet een expliciete regeling bevat voor de afstemming met andere richtlijnen, beide richtlijnen naast elkaar gelden. Het Hof verklaart in dat geval beide normen van toepassing, bijvoorbeeld omdat de betreffende richtlijnen een verschil in inhoud of doelstelling hebben.

Binnen de Europese regelgeving worden wel basisregelingen en uitvoeringsregelingen onderscheiden. Eveneens kent het Europese recht kaderrichtlijnen, die bevoegdheden bevatten voor het opstellen van uitvoeringsrichtlijnen en die dan ook de context vormen voor die uitvoeringsrichtlijnen. Zo wordt wel gesproken van ‘moederrichtlijnen’ en ‘dochterraichtlijnen’. Deze schijnbaar niet-juridische terminologie duidt op een zekere hiërarchie, in die zin dat dochterraichtlijnen moeten worden gezien in de context van de meer algemene moederrichtlijn. Een voorbeeld is de KRW als moederrichtlijn, waarbij de voorgestelde Grondwaterrichtlijn of de richtlijn van Parlement en Raad voor milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid als een uitvoeringsrichtlijn of dochterraichtlijn van richtlijn 2000/60/EG (KRW) wordt beschouwd. Ook dan geldt echter dat iedere richtlijn zelfstandig

¹⁸ Zie hierover eveneens H. van Rijswijk en E.M. Voglezang-Stoute, ‘De Kaderrichtlijn water en gewasbeschermingsmiddelen’, onderzoek in opdracht van het Ministerie van VROM, Utrecht/Amsterdam, 2007, n.n.g.

¹⁹ Zie J.H. Jans, H.G. Sevenster, H.H.B. Vedder (red.), ‘Europees milieurecht in Nederland’, Den Haag: Boom, 2000, p. 128.

²⁰ Zie R. Barents en L.J. Brinkhorst, ‘Grondlijnen van Europees Recht’, Deventer: Kluwer 2003, p. 175-179.

geïnterpreteerd moet worden, inclusief de mogelijke verwijzingen die die richtlijn bevat.²¹

De KRM moet eveneens gekwalificeerd worden als een kaderrichtlijn, alhoewel de richtlijn geen expliciete bepalingen bevat voor het vaststellen van dochterrichtlijnen. Wel geeft artikel 8 lid 3 aan de Europese Commissie de bevoegdheid om criteria en methodologische standaarden vast te stellen voor de goede milieutoestand (zie paragraaf 2.2.2).

Een andere vorm van afstemming tussen verschillende richtlijnen betreft het verwijzen naar andere richtlijnen, waarbij in een richtlijn wordt vermeld dat de richtlijn van toepassing is ‘onverminderd’ de toepasselijkheid van andere richtlijnen. Gebruik van een dergelijke onverminderd-bepaling betekent echter niet dat er een hiërarchie tussen beide richtlijnen wordt bepaald, maar dat beide richtlijnen naast elkaar gelden.

Soms geeft de tekst van een richtlijn een aanwijzing over de verhouding tussen richtlijnen. De KRM, en ook de KRW, kennen bepalingen waarmee wordt beoogd de verhouding met verschillende andere richtlijnen te verduidelijken (zie bijv. art. 12 lid 3a KRM). Deze andere richtlijnen betreffen bijvoorbeeld het visserij-, landbouw- of productenbeleid. De afstemming van de KRM met andere Europese richtlijnen op het terrein van het Europees milieurecht, en meer in het bijzonder het Europees waterrecht, komt in de volgende paragrafen uitvoeriger aan de orde. De in het nationale recht gehanteerde regel dat een bijzondere wet voor een algemene wet gaat, geldt in het Europese recht minder duidelijk.

Geconcludeerd kan worden dat over de verhouding van richtlijnen tot elkaar geen algemene uitspraken zijn te doen behalve dat zij in beginsel naast elkaar gelden. Het Hof van Justitie oordeelt aan de hand van doel en tekst van de richtlijnen in kwestie en van de omstandigheden in het specifieke geval. Een belangrijk aanknopingspunt voor de verhouding tot verschillende richtlijnen moet worden gevonden in de tekst van de desbetreffende richtlijnen.²²

4.2 Verhouding KRM tot overig Europees milieurecht en aanpalende beleidsterreinen

De KRM is een kaderrichtlijn die beoogt het mariene milieu te beschermen door een veelheid aan gecoördineerde maatregelen. Deze maatregelen worden deels uitgewerkt in de KRM zelf, maar de KRM verwijst ook naar maatregelen uit

²¹ Zie hierover L. Krämer, ‘EC Environmental Law’, London: Sweet & Maxwell 2000, p. 42.

²² HvJEG 15 september 2005, zaak C-281/03 en C-282/03.

andere richtlijnen of ander Gemeenschapsbeleid. In deze paragraaf komt de verhouding van de KRM tot de KRW, tot andere milieurichtlijnen alsmede met ander gemeenschapsbeleid aan de orde. Bij de beschrijving van de relatie tussen de KRM en de KRW doet zich enige overlap met hoofdstuk 2 voor. In verband met de leesbaarheid van de verschillende hoofdstukken afzonderlijk is dit echter onvermijdelijk.

Wat de relatie van de KRM met andere beleidsterreinen van de Gemeenschap betreft merkt de Commissie op dat de KRM in artikel 13 en 14 een systeem kent dat een regeling biedt voor de situatie dat lidstaten niet aan de doelstellingen kunnen voldoen, omdat zij niet of nauwelijks verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor maatregelen op de desbetreffende terreinen of om andere redenen feitelijk niet aan die doelstellingen kunnen voldoen (zie paragraaf 2.2.1, ad. 1 en ad 2, en paragraaf 4.3). Een afzonderlijke bespreking van de verschillende beleidsterreinen waar dit het geval is, heeft dan ook geen meerwaarde en is daarom niet in dit advies opgenomen.

4.2.1 De KRM en de KRW

Toepassingsgebied van de KRM in relatie tot het toepassingsgebied van de KRW

Een belangrijk aspect van de verhouding tussen de KRW en de KRM betreft de territoriale reikwijdte of het toepassingsgebied van de KRM in relatie tot het toepassingsgebied van de KRW.

Krachtens het nieuwe artikel 2a, lid 1, is de KRM van toepassing op de mariene wateren van de lidstaten gemeten vanaf de basislijnen langs de kust. Dit wil zeggen dat de KRM van toepassing is op wateren, de zeebodem en de ondergrond daarvan, voor zover de lidstaten daar rechtsmacht over uitoefenen conform het VN Zeerechtverdrag (zie paragraaf 3.1). Het gaat daarbij voor Nederland om de territoriale zee en de exclusieve economische zone, inclusief het continentaal plat, in de Noordzee. Dit betekent dat 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) de KRM en de KRW elkaar overlappen. Het nieuwe artikel 2a, lid 1, van de KRM bewerkstelligt de afbakening tussen de twee richtlijnen door te bepalen dat in de wateren waar de KRW en KRM elkaar overlappen de KRM alleen van toepassing is op elementen die van belang zijn voor de bescherming van het mariene milieu en die niet vallen onder de KRW. Hoewel de Commissie van oordeel is dat de invoering van deze afbakeningsregeling verwelkomd moet worden, blijft het enigszins onduidelijk welke activiteiten als relevante elementen gekwalificeerd dienen te worden.

Gegeven het karakter van de KRW, die zich vooral richt op het bevorderen van de kwaliteit van oppervlaktewater en grondwater en de daarmee samenhangende mariene wateren, lijkt het voor de hand te liggen dat het hier zou moeten gaan om aan de mariene wateren gerelateerde activiteiten zoals bijvoorbeeld visserij- en

scheepvaartactiviteiten. De Commissie adviseert om te bewerkstelligen dat de toelichting op de KRM dit punt nader verduidelijkt wordt.

De verhouding tussen de KRM en de KRW

De KRM sluit als kaderrichtlijn nauw aan bij de KRW. In beginsel kennen de KRW en de KRM dezelfde systematiek, alhoewel op bepaalde punten duidelijk verschillen bestaan. In de navolgende paragraaf wordt ingegaan op de systematiek van beide richtlijnen en wordt aangegeven waar belangrijke verschillen bestaan tussen de KRM en de KRW.

Beide kaderrichtlijnen betreffen het beleidsterrein water. In beginsel gelden beide richtlijnen naast elkaar; aan de verplichtingen uit beide richtlijnen moet dan ook door de lidstaten worden voldaan. De KRW ziet op het beheer van stroomgebieden inclusief kustwateren (art. 1 KRW) en de KRM op het beheer van het mariene milieu (art. 1 KRM). Gezien de invloed van water dat vanuit de stroomgebieden uiteindelijk in zee komt, kan worden gesteld dat de beide richtlijnen elkaar inhoudelijk aanvullen en deels overlappen. Nu de KRM later tot stand wordt gebracht ziet men in de KRM waar nodig expliciete verwijzingen naar het regime van de KRW. Om de relatie tussen de KRW en de KRM inzichtelijk te krijgen is het noodzakelijk eerst naar de systematiek van beide richtlijnen te kijken.

Een vereiste toestand

Zowel de KRM als de KRW zijn kaderrichtlijnen die tot doel hebben een bepaalde, in de richtlijn omschreven 'toestand' te bereiken. De KRW spreekt over de 'goede toestand' van wateren (art. 4 KRW) en hanteert daarbij een benadering gebaseerd op stroomgebieden (art. 3 KRW). De KRM spreekt over een 'goede milieutoestand' in mariene regio's en hanteert een ecosysteembenadering (art. 2a lid 5 KRM). Een groot verschil tussen de KRW en de KRM is dat de 'goede toestand' uit de KRW gekwalificeerd kan worden als een kwaliteitseis (art. 2 onder 35 KRW), waar iedere lidstaat individueel aan moet voldoen. Deze verplichting kan worden gekarakteriseerd als een resultaatsverplichting.²³ De goede milieutoestand uit de KRM is een doel waar lidstaten binnen dezelfde mariene regio of subregio naar moeten streven; hier gaat het dus om een inspanningsverplichting van de gezamenlijke lidstaten.

Om deze toestand te kunnen bereiken dient op grond van beide richtlijnen vastgesteld te worden wat de huidige toestand is en welke factoren en activiteiten van invloed zijn op deze toestand (art. 5 KRW, art. 7 KRM). In dit kader verwijst Annex II van de KRM naar de verontreiniging door gevaarlijke stoffen zoals die onder meer op grond van de KRW worden gereguleerd. Een belangrijke relatie tussen de KRW en de KRM is de verontreiniging die de zee bereikt vanuit de

²³ Hof van Justitie van 30 november 2006, in zaak C-32/05 (Cie vs. Luxemburg).

rivieren. De bescherming van rivieren vindt plaats op grond van de KRW. Voor zover deze verontreinigingen de zee bereiken vallen ze onder de KRM. In dit kader zijn ook de lidstaten die niet aan zee zijn gelegen gehouden de KRM uit te voeren, zodat door middel van het instrumentarium van de KRW en de KRM gezamenlijk het mariene milieu wordt beschermd, althans voor zover het gaat om verontreinigingen die vanaf het land (de stroomgebieden) de zee bereiken of verontreinigende activiteiten die plaatsvinden in overgangs- of kustwateren. De KRM verwijst (naast andere bronnen van verontreiniging) naar verontreinigingen door pesticiden, anti-fouling, geneesmiddelen, atmosferische depositie, zware metalen, en directe en diffuse verontreiniging van nitraat en fosfor, ook vanuit de landbouw (zie Annex II, tabel 2 KRM). Deze bronnen van verontreiniging worden ook op grond van andere EG-regelgeving dan de KRW gereguleerd (art. 2 onder 33, art. 10 en 11 KRW). In dit kader is relevant wat de status van de KRW is voor de verschillende bronnen van waterverontreiniging die uiteindelijk ook de zee zullen verontreinigen. In zijn algemeenheid kan worden geconstateerd dat de KRW een kaderrichtlijn is waarin wordt voorgeschreven dat een veelheid aan maatregelen moet worden genomen (art. 10 en 11 KRW). Bij deze maatregelen noemt de KRW expliciet de maatregelen die gebaseerd zijn op andere EG-richtlijnen (art. 11 lid 3 en Annex VI deel A KRW). Daarnaast kent de KRW eigen maatregelen die de lidstaten moeten treffen (art. 7, 10 en 11 KRW). De KRM gaat uit van hetzelfde beginsel en noemt bij de te nemen maatregelen eveneens andere communautaire regelgeving en in het bijzonder de KRW (art. 12 lid 2 KRM). Bij dit systeem rijst de vraag of het mogelijk is dat bepaalde bronnen van verontreiniging alleen gereguleerd kunnen worden door EG-regelgeving die in het bijzonder voor een bepaald soort verontreiniging tot stand is gebracht, of dat ook aanvullend gebruik kan worden gemaakt van instrumenten of maatregelen die zijn gebaseerd op de KRW of de KRM. Deze vraag is van belang om te kunnen weten welke maatregelen van de lidstaten verwacht kunnen worden om aan de doelstellingen van de KRM te voldoen. De Commissie acht het wenselijk dat de vraag of er EG-richtlijnen zijn die expliciet bedoeld zijn als een 'lex specialis' en die daarmee voorrang hebben op het regime van de KRW of de KRM met betrekking tot bepaalde bronnen van waterverontreiniging wordt beantwoord.

Een voorbeeld van een Hof-uitspraak die van belang kan zijn voor de verhouding van de KRM tot andere richtlijnen binnen het Europese waterrecht, biedt de zaak waar het Hof van Justitie ingaat op de verhouding tussen de Nitraatrichtlijn en andere waterrichtlijnen.²⁴ Het Hof overweegt in deze zaak dat de Nitraatrichtlijn het exclusieve kader is voor de verontreiniging van water door mest. De Nitraatrichtlijn betreft specifiek de waterverontreiniging door nitraten. De bestaande algemene regeling ter bescherming van het grondwater kan echter

²⁴ HvJEG 8 september 2005, zaak C-121/03.

volgens het Hof niet zo worden uitgelegd dat deze in de plaats komt van de specifieke regeling die voor mest getroffen is voor het grondwater. Hier moet worden opgemerkt dat noch de Grondwaterrichtlijn noch de Nitraatrichtlijn bepalingen kennen die inzicht geven in de verhouding tussen beide richtlijnen. Naar aanleiding van dit arrest rijst de vraag waar en hoe de verontreiniging van water door meststoffen (nutriënten, metalen, diergeneesmiddelen) wordt gereguleerd onder het regime van de KRW en de KRM, die beiden (onder andere) betrekking hebben op waterverontreiniging door de landbouw.²⁵ De Commissie is van oordeel dat duidelijkheid verkregen zou moeten worden over de vraag of ook onder het regime van de KRW en de KRM de Nitraatrichtlijn het exclusieve kader voor de bescherming van waterverontreiniging door meststoffen blijft, zodat helder wordt op grond van welke richtlijn de lidstaten maatregelen kunnen nemen om aan de verplichtingen uit de KRM en de KRW te voldoen.

Zowel op grond van de KRW als op grond van de KRM dient de 'goede toestand' vastgesteld te worden. Een verschil tussen beide richtlijnen is dat op grond van de KRW de goede chemische toestand vastgesteld wordt op Europees niveau (art. 16 lid 7 KRW). De goede ecologische toestand uit de KRW (Annex V KRW) alsmede de goede milieutoestand uit de KRM (Annex VI KRM) worden door de lidstaten vastgesteld. Voor de KRW gebeurt dit door iedere lidstaat afzonderlijk, terwijl dit op grond van de KRM een plicht voor de gezamenlijke lidstaten binnen een mariene regio of subregio is.

Kwaliteitseisen versus milieudoelen

De goede (milieu)toestand wordt uitgedrukt in normen. Op grond van de KRW dienen bindende kwaliteitseisen te worden vastgesteld in een wettelijke regeling.²⁶ Voor de goede chemische toestand worden deze kwaliteitseisen op Europees niveau vastgesteld, voor de goede ecologische toestand geschiedt dit per lidstaat. De KRM maakt naar de mening van de Commissie geen gebruik van het instrument kwaliteitseisen, maar hanteert 'milieustreefdoelen' met bijbehorende indicatoren. Artikel 9 lid 1 KRM bepaalt dat bij het vaststellen van deze milieustreefdoelen rekening wordt gehouden met bestaande milieudoelen voor dezelfde wateren, waaronder naar het oordeel van de Commissie ook de kwaliteitseisen van de KRW moeten worden begrepen. De streefdoelen van de KRM moeten verenigbaar zijn met de kwaliteitseisen op grond van de KRW en *vice versa*; de kwaliteitseisen van deze twee richtlijnen dienen daarmee onderling verenigbaar zijn. Bij het bepalen van de streefdoelen wordt gebruik gemaakt van Annex III bij de KRM. Deze Annex III spreekt onder (8) en (9) over

²⁵ M.H.M.M. Montforts e.a., 'De relatie tussen productregistratie en waterkwaliteitsregelgeving: geneesmiddelen, diergeneesmiddelen en veevoederadditieven', Bilthoven, RIVM rapport, 601500003, 2006.

²⁶ Hof van Justitie van 30 november 2006, in zaak C-32/05 (Cie vs. Luxemburg).

‘referentiewaarden (streefwaarden en grenswaarden)’ (sub 8; in het Engels: ‘reference points (target and limit reference points)’ en ‘streefdoelen (sub 9). Naar het oordeel van de Commissie verdient het aanbeveling duidelijkheid te verkrijgen over de betekenis van met name de grenswaarden (‘limit reference points’) in verband met de verplichtingen die uit de KRM voortvloeien.

Maatregelen

Een belangrijke overeenkomst tussen de KRM en de KRW is dat de te bereiken goede toestand of goede milieutoestand een inzet vereist van meerdere lidstaten en veelal ook derde landen (art. 3 en 13 KRW, art. 4 lid 2 en art. 5 KRM). Het is eveneens voor beide richtlijnen van belang dat deze toestand slechts bereikt kan worden door middel van een mix aan maatregelen. Deze maatregelen bevatten in de eerste plaats maatregelen die door de lidstaten afzonderlijk kunnen worden genomen omdat zij bevoegdheden op het betreffende terrein hebben. Dit betreft niet alleen maatregelen op grond van watterichtlijnen maar ook op grond van andere (milieu)richtlijnen zoals de Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn, de Biocidenrichtlijn, de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn, de Mer-richtlijn *et cetera*. De maatregelen waarvoor de lidstaten zelf bevoegd zijn, moeten worden opgenomen in een programma van maatregelen (art. 11 KRW, art. 12 KRM). Dit betreft zowel emissiebeheersingsmaatregelen als immissiebeheersingsmaatregelen (Annex V, onder 1 en 2 KRM). In Annex V wordt onder (2) gesproken over ‘beheersing van de outputs’ (‘output controls’), hetgeen doet denken aan een vorm van kwaliteitseisen.

De Commissie beveelt aan duidelijkheid te verkrijgen over de juridische status van deze beheersing van de outputs (‘output controls’) en over de vraag op welke terreinen deze beheersing van outputs betrekking heeft.

Het maatregelenprogramma van de KRM vereist eveneens instrumenten die activiteiten reguleren naar plaats en tijd, hetgeen doet denken aan een zekere vorm van ruimtelijke planning en besluitvorming (zie Annex V, onder 3). De Commissie is van oordeel dat een bepaalde mate van ruimtelijke planning voor de Noordzee gewenst is en acht de KRM dan ook vooruitgang op dit punt.²⁷ De Commissie acht hiervoor geen verdergaande Europese regelgeving noodzakelijk. Een vorm van ruimtelijke planning voor de Noordzee kan in de bestaande nationale wetgeving worden ingepast

Ook de maatregelen die voorzien in coördinatie en samenwerking worden in het maatregelenprogramma opgenomen. Voorts dient het programma van maatregelen economische prikkels (‘economic incentives’) te bevatten alsmede

²⁷ Zie ook: Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving (CAW), ‘Waarborgen voor een samenhangend beleid voor de Noordzee’, april 2003.

instrumenten die zorg dragen voor mitigerende en compenserende maatregelen. Ten slotte krijgen communicatie en publieke participatie hun plaats in het programma.

Er zijn eveneens maatregelen vereist waarbij de lidstaten afhankelijk zijn van te nemen maatregelen door andere lidstaten, door derde landen, of door gemeenschapsinstellingen. Om optimaal gebruik te kunnen maken van een geïntegreerd beleid voor de mariene milieus is het nodig dat ook de instrumenten uit andere beleidsterreinen kunnen worden ingezet. Zoals hiervoor al is vermeld is dit deels een verplichting van de lidstaten zelf. De plicht tot samenwerking en coördinatie rust op de lidstaten binnen een mariene regio of subregio gezamenlijk. Zij dienen hiervoor onder meer de samenwerkingsverbanden zoals zijn voorgeschreven in de KRW te gebruiken.

4.2.2 De KRM en natuurbescherming

De KRM kiest voor een ecosysteembenadering (art. 1 lid 2) waarbij de goede milieutoestand betekent dat het mariene milieu een ecologische diversiteit kent, dat er dynamische oceanen en zeeën zijn, die schoon, gezond en productief zijn. De KRM vereist een duurzaam gebruik van het mariene milieu. De bescherming van mariene soorten en habitats is integraal onderdeel van de goede milieutoestand (art. 2a onder 5 en in het bijzonder art. 8 lid 1). Ook Annex II waarin de karakteristieken van het mariene milieu worden beschreven, besteedt in tabel 1 expliciet aandacht aan habitattypes. De KRM verwijst in verband met deze ecologische benadering op meerdere plaatsen naar de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. De Commissie stelt vast dat de KRM en de Vogel- en Habitatrichtlijn naast elkaar gelden. Bij de ontwikkeling van een mariene strategie dienen in het programma van maatregelen beschermde gebieden op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn te worden opgenomen (art. 12 lid 3a). In dit verband rust op de lidstaten dan ook de plicht ervoor te zorgen dat de verschillende aangewezen beschermde gebieden bijdragen aan een coherent en representatief netwerk van beschermde mariene gebieden, hetgeen doet denken aan het Natura 2000 netwerk dat op grond van de Habitatrichtlijn tot stand moet worden gebracht.

De Commissie neemt aan dat bij de aanwijzing van beschermde gebieden op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn ook het bijbehorende beschermingsregime uit deze richtlijnen van toepassing is en deel uitmaakt van het programma van maatregelen op grond van de KRM (art. 12 lid 3a).

4.2.3 De KRM en hoogwaterbescherming: uitzonderingen vanwege redenen van groot openbaar belang

De Hoogwaterrichtlijn²⁸ gaat evenals de KRW uit van een stroomgebiedbenadering en beoogt een instrumentarium te bieden voor de bescherming tegen hoogwater vanuit de zee en vanuit rivieren. Ook voor de relatie tussen de KRM en de Hoogwaterrichtlijn geldt naar het oordeel van de Commissie dat de regimes van beide richtlijnen naast elkaar gelden. Zowel de KRM als de Hoogwaterrichtlijn schrijven voor dat samenwerkingsverbanden tussen lidstaten die worden gebruikt om aan de verplichtingen van de KRW te voldoen – voor zover relevant – eveneens worden gebruikt om de samenwerking binnen de mariene regio's en subregio's vorm te geven. Dat neemt niet weg dat maatregelen die opportuun kunnen zijn in het kader van de bescherming tegen hoogwater (bijvoorbeeld kustwerken) het bereiken van de doelstellingen van de KRM in de weg kunnen staan. De Commissie is van oordeel dat maatregelen die worden genomen in het kader van de hoogwaterbescherming veelal kunnen worden geschaard onder 'maatregelen die wordt genomen vanwege een groot openbaar belang' (reasons of overriding public interest). Voor deze activiteiten biedt de KRM in artikel 13, lid 1 onder c, de mogelijkheid een uitzondering te maken ten aanzien van het bereiken van de goede milieutoestand. Indien een beroep op de uitzonderingsbepalingen van artikel 13 wordt gedaan dienen de lidstaten desondanks *ad hoc* maatregelen te nemen om verdere achteruitgang van het mariene milieu te voorkomen (art. 13 lid 1, laatste alinea) en dienen de gebieden waarvoor een beroep op deze uitzonderingsgrond wordt gedaan expliciet te worden aangewezen.

Nu zowel de KRM als de KRW en de Vogel- en Habitatrichtlijn een uitzonderingsgrond kennen die refereert aan maatregelen die worden genomen in het kader van een hoger openbaar belang verdient het in de ogen van de Commissie aanbeveling duidelijkheid te verkrijgen over de exacte betekenis van deze uitzonderingsgrond en over de vraag of in de KRM aan dezelfde hogere openbare belangen wordt gedacht als onder andere milieurichtlijnen. Dit is overigens niet alleen relevant bij maatregelen die worden genomen in het kader van de bescherming tegen hoogwater, maar bijvoorbeeld ook in het kader van (duurzame) energievoorziening (windmolenparken in zee), de opslag van CO₂ (bijvoorbeeld in het kader van het klimaatbeleid) en de bouw en/of uitbreiding van bedrijventerreinen in zee (Tweede Maasvlakte).

²⁸ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over overstromingsbeoordeling en -beheer [SEC (2006) 66], 18 januari 2006, COM (2006) 15 definitief, 2006/0005 (COD).

4.3 Regeling voor gevallen waarin de lidstaten niet verantwoordelijk zijn of feitelijk niet kunnen voldoen aan de milieudoelstellingen van de KRM

Daar waar de lidstaten geen of onvoldoende verantwoordelijkheden hebben²⁹ of anderszins feitelijk niet aan een richtlijn kunnen voldoen, rusten verplichtingen op instellingen van de Gemeenschap om de hen ter beschikking staande bevoegdheden te gebruiken om aan de doelstellingen van de KRM en de KRW te voldoen. De KRM en de KRW kennen hier speciale voorzieningen voor. Voor de KRW zijn die te vinden in de artikelen 12 en 16 KRW. Artikel 12 KRW bepaalt echter slechts dat indien een lidstaat een probleem constateert dat gevolgen heeft voor het waterbeheer, maar niet door de lidstaat kan worden opgelost, de lidstaat dit probleem aan de Commissie kan voorleggen en daarbij aanbevelingen kan doen voor de oplossing ervan. Op de Europese Commissie rust de plicht te reageren. De KRW is onduidelijk over de aard van de verplichting die op de Commissie rust om te reageren. De KRW kent ook geen uitzonderingsbepaling die gerelateerd is aan problemen die de lidstaten niet op lidstaatsniveau kunnen oplossen.

De KRM kent een meer uitgewerkt systeem ten aanzien van verplichtingen waarbij de lidstaten niet over de noodzakelijke bevoegdheden (de richtlijntekst spreekt over ‘verantwoordelijkheden’) beschikken om aan bepaalde richtlijnverplichtingen te kunnen voldoen of daar om andere redenen feitelijk niet aan kunnen voldoen. In de KRM worden verplichtingen voor de gemeenschapsinstellingen opgenomen die eventueel kunnen worden gecombineerd met een beroep op uitzonderingsbepalingen door de lidstaat. Dit systeem zal hieronder uiteengezet worden.

In de KRM is een betere regeling getroffen dan in de KRW voor de problematiek dat lidstaten geen volledige invloed hebben op het bereiken van de doelstellingen. Artikel 1 lid 3 geeft aan dat de KRM een kader biedt voor en zal bijdragen aan integratie van milieuaspecten in verschillende beleidsvelden, overeenkomsten en juridische maatregelen die hun invloed hebben op het mariene milieu. De KRM doet dat op de volgende wijze.

Artikel 13

De KRM bevat in artikel 13 een aantal uitzonderingsbepalingen waarop de lidstaat zich kan beroepen wanneer niet aan de verplichtingen uit de richtlijn kan worden voldaan. Artikel 13 biedt de mogelijkheid specifieke gebieden in het programma van maatregelen aan te wijzen, waarvoor uitzonderingen gelden indien de milieudoelen niet kunnen worden gehaald (zie ook paragraaf 2.2.1 ad 1). Een beroep op deze uitzonderingen moet worden gemotiveerd en aan de Europese

²⁹ De gevallen waarin het internationale recht de bevoegdheden van de lidstaten en de Gemeenschap beperkt, laten we hier even buiten beschouwing, zie daarvoor: hoofdstuk 3.

Commissie medegedeeld (art. 13 lid 1). Het verdient naar het oordeel van de Commissie aanbeveling bij het vaststellen van het programma van maatregelen duidelijk aan te geven voor welke gebieden een beroep op deze uitzonderingsbepaling wordt gedaan en waarom (bijvoorbeeld omdat maatregelen nodig zijn waarvoor Nederland niet (alleen) verantwoordelijk is, natuurlijke oorzaken, overmacht, de redenen van dwingend openbaar belang of de natuurlijke omstandigheden van het mariene milieu die een tijdige verbetering in de weg staan).

In artikel 13, lid 1, onder (a) wordt het woord ‘verantwoordelijk’ gebruikt (in de Engelse tekst: ‘responsible’). De Commissie merkt op dat deze term geen juridisch begrip is en bovendien voor meerdere uitleg vatbaar is. Het ontbreken van verantwoordelijkheid kan in een concreet geval gaan om een feitelijke onmogelijkheid, maar ook om een ontbrekende of tekortschietende bevoegdheid.

Artikel 14

Indien de lidstaat te maken krijgt met een probleem dat van invloed is op de milieutoestand van mariene wateren en dat niet aangepakt kan worden door middel van maatregelen op nationaal niveau, of dat nauw samenhangt met andere beleidsterreinen van de Gemeenschap of internationale overeenkomsten, dient de lidstaat de Commissie gemotiveerd te informeren alsmede aanbevelingen te doen aan de Europese Commissie en de Raad over hoe het probleem zou kunnen worden opgelost (art. 14). In tegenstelling tot de KRW is de verplichting voor de Europese Commissie op grond van de KRM om daadwerkelijk actie te ondernemen duidelijker geformuleerd.

Artikel 13 en 14

Naar de mening van de Commissie kan er bij de toepassing van artikel 13 en 14 enige onduidelijkheid bestaan over welk artikel men aanwendt. Wanneer het gaat om een specifiek gebied waar niet aan de doelstellingen van de richtlijn kan worden voldaan, verdient het aanbeveling een beroep op artikel 13 te doen. Een gerechtvaardigd beroep op artikel 13 zorgt dat de lidstaat ontslagen wordt van zijn verplichting om in het betreffende gebied aan zijn verplichtingen ten aanzien van de milieudoelstellingen te voldoen (met in acht neming van de voorwaarden die artikel 13 stelt, inclusief het treffen van *ad hoc* maatregelen die beogen de milieustreefdoelen na te streven).

De open formulering van artikel 14, eerste lid (‘een probleem’), sluit echter niet uit dat naast een beroep op artikel 13 eveneens een beroep op artikel 14 gedaan wordt. Een gecombineerde toepassing, waarbij tegelijkertijd een beroep wordt gedaan op artikel 13 én 14, lijkt de Commissie mogelijk. Het is eveneens mogelijk alleen een beroep op artikel 14 te doen, hetgeen voor de hand ligt indien er geen sprake is van problemen in een bepaald gebied of indien de problemen niet voortvloeien uit een van de in artikel 13 genoemde uitzonderingen.

Een belangrijk verschil tussen artikel 13 en 14 is dat bij artikel 13 de verplichting van de lidstaat om te voldoen aan de milieudoelstellingen vervalt, terwijl deze verplichting bij een beroep op artikel 14 in stand blijft.

De Commissie wijst er in dit verband op dat naarmate er in de praktijk een groter beroep zal worden gedaan op de uitzonderingsbepalingen van artikel 13, dat significante gevolgen kan hebben voor het te realiseren ambitieniveau.

De Commissie beveelt aan de redenen voor het niet kunnen voldoen aan de doelstellingen alsmede de gebieden waarvoor dit geldt tijdig en goed gemotiveerd aan de Europese Commissie mee te delen en de voorstellen voor nadere communautaire actie (art. 14 lid 2) zorgvuldig en bij voorkeur in samenwerking met andere betrokken lidstaten voor te bereiden. De Commissie is van mening dat een dergelijke regeling niet in de KRM gemist kan worden.

Integratie van visserij-, landbouw- en productbeleid

Uit artikel 19 KRM, lid 2 onder g, kan de verantwoordelijkheid van de Europese Commissie worden afgeleid om zorg te dragen voor voldoende integratie met andere beleidsterreinen van de Gemeenschap, voor zover dat nodig is om aan de doelstellingen van de KRM te voldoen.

Met deze in artikel 19 KRM opgenomen mogelijkheid in combinatie met de mogelijkheden die artikelen 13 en 14 KRM bieden, is een voorziening getroffen voor de noodzakelijke integratie van het visserijbeleid, het landbouwbeleid, en het productbeleid, voor zover de lidstaat daar zelf geen bevoegdheden of verantwoordelijkheden heeft of feitelijk niet aan de milieudoelstellingen kan voldoen. Ten aanzien van het landbouwbeleid, het product- en stoffenbeleid en het beleid ten aanzien van diffuse bronnen wijst de Commissie op een gelijke problematiek als bij de KRW, namelijk dat de lidstaten daar weliswaar over zekere bevoegdheden beschikken, maar dat deze niet altijd voldoende zijn om aan de verplichtingen uit de richtlijnen te kunnen voldoen.

5 IMPLEMENTATIE VAN DE KRM IN NEDERLANDSE WETGEVING

In dit hoofdstuk komt de implementatie van de KRM in de Nederlandse wetgeving aan de orde. Hiervoor dient duidelijk te zijn welke bepalingen uit de KRM in de nationale wetgeving van de lidstaten omgezet moeten worden. Ondanks dat de KRM een kaderrichtlijn is, kan worden aangenomen dat er geen kaderwetgeving of integrale wetgeving specifiek voor het mariene milieu tot stand hoeft te worden gebracht. Dit kan worden afgeleid uit jurisprudentie van het Hof van Justitie inzake de noodzakelijke implementatie van verplichtingen uit de KRW.³⁰ Een lidstaat moet weliswaar alle maatregelen treffen die nodig zijn om de volle werking van de richtlijn overeenkomstig het beoogde doel te verzekeren, maar dat betekent niet per se dat kaderwetgeving moet worden vastgesteld. Ook algemene beginselen van constitutioneel of administratief recht kunnen voldoende zijn. Wanneer echter een richtlijn rechten voor particulieren beoogt te creëren, dan moet de rechtsituatie die uit algemene beginselen van constitutioneel of administratief recht voortvloeit zo nauwkeurig en duidelijk zijn dat de particulieren weten wat hun rechten zijn; ze moeten deze rechten ook voor rechterlijke instanties geldend kunnen maken.

Het hangt daarmee van het soort richtlijnbevestigingen af welke omzettingsmaatregelen zijn vereist. Dat moet per concreet geval (per richtlijnbevestiging) worden beoordeeld. Het soort verplichting uit een richtlijn bepaalt dan ook of en zo ja welke omzettingsmaatregelen vereist zijn en welk resultaat wordt vereist.

In het algemeen kunnen diverse soorten implementatieverplichtingen worden onderscheiden. Een eerste vorm betreft de verplichting op nationaal niveau wettelijke bepalingen vast te stellen waarvan de eerbiediging aan rechterlijk of administratief toezicht wordt onderworpen. Er bestaan eveneens verplichtingen waarbij lidstaten aan algemeen geformuleerde en niet-kwantificeerbare doelen moeten voldoen, waarbij de lidstaten een bepaalde beoordelingsruimte hebben ten aanzien van de aard van de te nemen maatregelen. Ten slotte zijn er richtlijnen die binnen een bepaalde termijn zeer nauwkeurig bepaalde resultaten voorschrijven. De KRM bevat – net zoals de KRW – al dit soort verschillende bepalingen, te weten verplichtingen opgelegd aan de lidstaten, verplichtingen aan de lidstaten

³⁰ Hof van Justitie, 30 november 2006, zaak C-32/05 (Cie vs. Luxemburg).

jegens de Europese Commissie en ten slotte verplichtingen aan de instellingen van de Gemeenschap zelf.

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.³¹

De Commissie ziet geen dwingende Europeesrechtelijke verplichting om de doelstellingen van de KRM in het nationale recht te implementeren. Het verdient echter in de ogen van de Commissie desondanks aanbeveling ook de doelstellingen ten aanzien van het mariene milieu aan de doelstellingen van de Waterwet toe te voegen, nu dit aansluit bij de systematiek die in de Waterwet is gekozen.

Het verdient aanbeveling relevante definities uit de KRM op te nemen in de Nederlandse wetgeving. De Waterwet is naar het oordeel van de Commissie het meest geschikte juridische kader voor deze implementatie. Hierbij kan worden aangesloten bij de wijze waarop de KRW in de Waterwet zal worden geïmplementeerd. 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.

Het Europese milieu- of waterrecht kent kwaliteitseisen, waarbij de definities alsmede de termijnen binnen welke de waterkwaliteitsnormen moeten worden geëerbiedigd in bindende nationale wetgeving dienen te worden opgenomen indien zij in een richtlijn duidelijk en op ondubbelzinnige wijze zijn geformuleerd. In dat geval kan worden gesproken van resultaatsverplichtingen en moet worden aangenomen dat burgers zich op deze kwaliteitseisen bij de rechter kunnen beroepen. Deze verplichtingen dienen als milieukwaliteitseisen met daaraan verbonden grenswaarden in de nationale wetgeving te worden omgezet. De keuze voor grenswaarden vloeit voort uit de definitie van een kwaliteitseis (art. 2 onder 35 KRW) die bepaalt dat de norm niet mag worden overschreden. In verband met

³¹ Vergelijk HvJ 30 november 2006, zaak C-32/05 (Cie vs. Luxemburg), r.o. 43.

deze verplichtingen is het naar het oordeel van de Commissie van belang de verplichtingen uit de KRM op juiste wijze te kwalificeren.

Hierboven is betoogd dat uit de KRM verschillende resultaatsverplichtingen voor de lidstaten voortvloeien, maar dat het bereiken van de goede milieutoestand een inspanningsverplichting is die op de lidstaten binnen een mariene regio of subregio gezamenlijk berust. Daarmee rijst de vraag waar – dat wil zeggen: in welke wettelijke regeling – de formulering van de goede milieutoestand met de daaraan gerelateerde milieustreefdoelen het beste kan worden omgezet.

De Commissie ziet hiervoor drie mogelijkheden.

- 1) Een eerste mogelijkheid is dat de formulering van de goede milieutoestand wordt opgenomen in het nationale waterplan op grond van de Waterwet. De goede milieutoestand wordt daarmee gekwalificeerd als een beleidsdoel. Met deze vorm van omzetting wordt de systematiek van de Waterwet echter doorbroken, nu de Waterwet kiest voor het opnemen van normen – ook als deze inspanningsverplichtingen betreffen – in een wettelijke regeling.
- 2) Een tweede mogelijkheid is het opnemen van de ‘normen’ voor de goede milieutoestand van mariene wateren in het hoofdstuk ‘doelstellingen en normen’ van de Waterwet en daarbij expliciet te bepalen dat het hier gaat om een inspanningsverplichting. In beginsel ligt regeling in de Waterwet in de ogen van de Commissie het meest voor de hand, maar nu de Waterwet vooralsnog slechts bestuurlijk overleg en de medeondertekening van het nationale waterplan door meerdere ministers als voorzieningen kent voor de doorwerking van normen naar besluitvorming op andere beleidsterreinen, heeft deze vorm van implementatie als nadeel dat de door de KRM beoogde integratie van maatregelen op grond van diverse beleidsterreinen wellicht niet goed uit de verf zal komen.
- 3) Een derde mogelijkheid, waar de voorkeur van de Commissie – gegeven de beperkingen van de Waterwet (zie onder 2) – naar uitgaat, is de goede milieutoestand vooralsnog 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 niet als grenswaarde, maar als richtwaarde (streefdoel) moeten 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. De Commissie adviseert de implementatie van

de goede milieutoestand uit de KRM op dezelfde wijze om te zetten in het nationale recht als de goede toestand uit de KRW, namelijk door de normen op te nemen in hoofdstuk 2 van de Waterwet en deze verder vooralsnog vorm te geven op grond van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer. Daarbij adviseert de Commissie uitdrukkelijk te bepalen dat het hier gaat om een inspanningsverplichting en om de normen voor de goede milieutoestand uit de KRM als richtwaarden vorm te geven.

Ten aanzien van de monitoringverplichtingen uit de KRM adviseert de Commissie deze te implementeren op dezelfde wijze als de monitoringverplichtingen uit de KRW. Dit sluit aan bij artikel 10 van de KRM en betekent dat de monitoringverplichtingen worden omgezet in de Wet milieubeheer (artikel 5.3) en nader worden uitgewerkt in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water.³²

³² Stb. 2007, 46. Het besluit bevat een wijziging van het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren en het Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden.

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 Algemeen oordeel over de KRM

Positieve aspecten

De Commissie is van mening dat de voorgestelde Kaderrichtlijn Mariene Strategie in het algemeen positief gewaardeerd kan worden. Deze richtlijn biedt een juridisch kader voor het beleid ten aanzien van de mariene wateren gelegen binnen de Europese Unie; een dergelijk juridisch kader ontbrak tot nu toe. Een positief aspect van de KRM is eveneens dat in de tekst van de richtlijn wordt aangesloten bij reeds bestaande overlegstructuren voor mariene regio's en subregio's en dat rekening wordt gehouden met de beperkingen die het internationaal recht stelt aan de rechtsmacht van staten en de Europese Gemeenschap. Hiermee sluit het voorstel aan bij de bestuurlijke en juridische verhoudingen die gelden op zee.

De Commissie is eveneens positief over de gekozen aansluiting bij de systematiek van de KRW en de opgenomen verwijzingen naar andere Europese regelgeving. Duidelijke afstemmingsbepalingen verhelderen de juridische betekenis van de KRM.

De Commissie acht het in de KRM opgenomen juridische systeem (de artikelen 13 en 14), dat voorzieningen biedt indien lidstaten hetzij om feitelijke redenen (gezien de aard van het mariene milieu of calamiteiten) of vanwege juridische redenen (het ontbreken van verantwoordelijkheden of bevoegdheden) niet kunnen voldoen aan het op tijd bereiken van de goede milieutoestand van het mariene milieu, een waardevol en noodzakelijk onderdeel van de KRM. Een dergelijk juridisch systeem ontbreekt in de KRW. In dit kader is het van groot belang dat - daar waar bevoegdheden bij de Europese Commissie of Raad liggen - de lidstaten de instellingen kunnen aanspreken op hun verantwoordelijkheden en voorstellen kunnen doen voor verbetering van het beleid. Zie verder: paragrafen 2.2.1 en 4.3.

De Commissie oordeelt tevens positief over de in de artikelen 11 en 15 van de KRM opgenomen adviesbevoegdheid van de Europese Commissie. Deze bepalingen houden, net zoals de artikelen 13 en 14, rekening met het feit dat er voor het eerst geïntegreerd milieubeleid en –recht ontwikkeld wordt op Europees

niveau voor een gebied – mariene wateren – waar geheel andere juridische en bestuurlijke verhoudingen gelden dan op het land. Zie verder: paragraaf 2.2.5.

Ook spreekt de Commissie een positief oordeel uit over de aanzet die de KRM biedt voor het ontwikkelen van een ruimtelijk beleid op zee.

Aspecten die bij de verdere voorbereiding van de richtlijn dringend aandacht verdienen

Een te ruim gebruik door de lidstaten van de uitzonderingsmogelijkheden die de KRM biedt, draagt het risico in zich dat de bescherming van het mariene milieu achterblijft, indien de gemeenschapsinstellingen onvoldoende gebruik maken van de bevoegdheden en instrumenten die hen ter beschikking staan om bij te dragen aan een integrale bescherming van het mariene milieu.

Voor zover de voorgestelde richtlijntekst nog onduidelijkheden bevat over de betekenis of reikwijdte van bepaalde begrippen en verplichtingen – en dat is volgens de Commissie op enkele punten het geval (zie de onderstaande specifieke conclusies en aanbevelingen) – verdient het dringend aanbeveling deze te verhelderen voordat de richtlijn wordt vastgesteld. Ook de verhouding tot andere regelgeving die door de Europese Gemeenschap is of wordt vastgesteld verdient nadere verduidelijking.

Uitvoering van de richtlijn brengt ook administratieve lasten met zich mee. Voor die mariene regio's of subregio's waar de samenwerking op basis van bestaande verdragen reeds relatief goed geregeld is, dient voorkomen te worden dat de KRM tot 'dubbel werk' aanleiding geeft.

Uitdaging: ontwikkeling mariene beleid in een dialoog

De bepalingen in de artikelen 11 en 15 zullen samen met artikel 14, naar het oordeel van de Commissie, de lidstaten en de Europese Commissie in staat stellen om in dialoog beleid te ontwikkelen voor de binnen de Europese Unie gelegen mariene wateren. Deze dialoog bevordert de uitvoerbaarheid van de te nemen maatregelen en voorkomt ook een eenzijdige juridische aanpak die nadelen heeft in verband met het binaire karakter van het recht (goed/fout, conform de richtlijn/overtreding van de richtlijn). Een dergelijke dialoog vereist uiteraard openheid en vertrouwen van alle betrokken partijen; hier zou volgens de Commissie wel eens de grootste uitdaging kunnen liggen waarvoor de KRM alle betrokken partijen stelt. Immers, als die dialoog niet of onvoldoende wordt gevoerd kan er geen beleid op basis van de KRM tot stand komen. Het alternatief dat dan in zicht zou kunnen komen is juridische procedures tussen de lidstaten en de Europese Commissie en uiteindelijk voorstellen voor stringenter maatregelen

door de Europese Commissie. Naar de mening van de Commissie zou dat de verhoudingen in Europa niet ten goede komen en ook niet leiden tot een betere bescherming van het mariene milieu.

Eindoordeel

Alles overwegende komt de Commissie tot de conclusie dat de thans voorliggende tekst van de KRM positief beoordeeld kan worden. Dit oordeel is vooral gebaseerd op twee elementen. Ten eerste, het feit dat de KRM een robuuster juridisch kader biedt dan internationale verdragen, voor het vormgeven en handhaven van recht en beleid ter bescherming van de mariene wateren binnen de Europese Unie. Ten tweede, het feit dat de KRM dat op een realistische wijze doet, rekening houdend met de bestuurlijke en juridische verhoudingen op zee en met de bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de Europese Gemeenschap.

6.2 Specifieke conclusies en aanbevelingen

In het onderstaande worden per adviesvraag de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit dit adviesrapport genoemd.

(1) Verhouding Europees recht - internationaal recht

In principe is de verhouding tussen de KRM en internationale verdragen, behalve het VN Zeerechtverdrag, niet anders dan de verhouding tussen andere Europese richtlijnen en daaraan gerelateerde verdragen. Er kunnen uiteraard verschuivingen in de bevoegdheden van de Gemeenschap en de lidstaten optreden door de inwerkingtreding van de KRM. Dit kan in casu het geval zijn ten aanzien van het storten van afval in zee en op het gebied van de vervuiling van de zee door scheepvaartactiviteiten, op welke gebieden thans slechts beperkte Europese regelgeving bestaat. Een dergelijke verschuiving van bevoegdheden roept, formeel juridisch, internationaalrechtelijk echter geen problemen op. Zie verder: hoofdstuk 3.

(2) Verhouding KRM – andere Europese richtlijnen

De Commissie adviseert om te bewerkstelligen dat de toelichting bij de KRM op het punt van de afbakening met de KRW nader verduidelijkt wordt. Zie verder: paragraaf 4.2.1.

In de KRM is een betere regeling getroffen dan in de KRW voor de problematiek dat lidstaten geen volledige invloed hebben op het bereiken van de doelstellingen. Zie verder: paragraaf 4.3.

De Commissie concludeert dat zowel de KRW als andere milieurichtlijnen die betrekking hebben op of van invloed zijn op het mariene milieu náást de KRM gelden. Maatregelen die lidstaten nemen op grond van de KRW of andere milieurichtlijnen maken, voor zover relevant voor het mariene milieu, deel uit van het programma van maatregelen op grond van de KRM. De samenwerkingsstructuren die op grond van de KRW dienen te worden gevormd dienen ook mede ter implementatie van de KRM
Zie verder: paragraaf 4.2.1.

De Commissie beveelt aan meer duidelijkheid te verkrijgen over de relatie van de KRM en de KRW tot de Nitraatrichtlijn, nu het Hof van Justitie in eerdere jurisprudentie heeft bepaald dat de Nitraatrichtlijn het exclusieve kader is voor de verontreiniging van water door mest. Ondanks dat de maatregelen die moeten worden genomen op grond van de Nitraatrichtlijn deel uitmaken van het maatregelenprogramma op grond van de KRW en vermoedelijk eveneens van het programma van maatregelen zoals dat vereist is op grond van de KRM, is duidelijkheid noodzakelijk omtrent de aanvullende maatregelen die op grond van de KRW en de KRM moeten, dan wel kunnen worden genomen om aan de doelstellingen van de KRM en de KRW te voldoen. Wanneer niet aan de doelstellingen van de KRW wordt voldaan zal immers ook minder snel aan de doelstellingen van de KRM kunnen worden voldaan. Zie verder: paragraaf 4.2.1.

(3) Inhoud van de KRM

De Commissie concludeert dat het begrip ‘een goede milieutoestand’ als zodanig thans in de KRM voldoende duidelijk omschreven is en voortbouwt op het bestaande beleid in het regionale zeeoverleg en in het bijzonder het OSPAR-overleg. Zie verder: paragraaf 2.2.2.

De Commissie pleit er voor om een bepaling in de KRM op te nemen die tussentijdse herziening of aanvullingen op het programma van maatregelen mogelijk maakt. Zie verder: paragraaf 2.2.1.

De Commissie acht het wenselijk dat Nederland nagaat welke specifieke gebieden in de Nederlandse mariene wateren eventueel voor aanmelding onder artikel 13 in aanmerking komen. Zie verder: paragraaf 2.2.1.

De Commissie acht het wenselijk dat Nederland, eventueel op basis van een gecoördineerde actie met andere lidstaten, enkele specifieke beleidsterreinen aanmeldt in het kader van artikel 14 van de KRM. De beperkte rechtsmacht van lidstaten ten aanzien van activiteiten van schepen onder vreemde vlag die zich voor transportdoeleinden in de mariene wateren van de lidstaten bevinden en ten

aanzien van visserij- en productbeleid zouden naar het oordeel van de Commissie in ieder geval in het kader van artikel 14 van de KRM bij de Europese Commissie aangemeld dienen te worden.

Tevens adviseert de Commissie om na te gaan op welke punten het beleid van de instellingen van de Gemeenschap verbetering behoeft en waarbij actie van de Raad of Europese Commissie nodig is (bijv. ten aanzien van het visserij-, bestrijdingsmiddelen- en overig productbeleid). Deze punten kunnen conform artikel 14, lid 2, in de vorm van aanbevelingen voorgelegd worden aan de Europese Commissie en de Raad (zie ook paragraaf 3.1.1 en 4.3).

De Commissie beveelt aan duidelijkheid te verkrijgen over de betekenis en reikwijdte van de begrippen, ‘grenswaarden’ (Annex III, sub 8), ‘beheersing van outputs’ (Annex IV, sub 2) en ‘dwingend openbaar belang’ (art. 13 lid 1 sub c). Bij het bepalen van de streefdoelen van de KRM wordt gebruik gemaakt van Annex III bij de KRM. Deze Annex III spreekt onder (8) over streefwaarden en grenswaarden. Naar het oordeel van de Commissie verdient het aanbeveling duidelijkheid te verkrijgen over de betekenis en reikwijdte van met name de grenswaarden in verband met de verplichtingen die uit de KRM voortvloeien. Zie verder: paragraaf 4.2.1.

De maatregelen waarvoor de lidstaten zelf bevoegd zijn, moeten worden opgenomen in een programma van maatregelen. Dit betreft zowel emissiebeheersingsmaatregelen als immissiebeheersingsmaatregelen (Annex V onder 1 en 2). De richtlijn spreekt bij deze maatregelen onder meer over ‘beheersing van de outputs’ hetgeen vanwege de omschrijving in de Annex doet denken aan een vorm van kwaliteitseisen. De Commissie beveelt aan duidelijkheid te verkrijgen over de juridische status van deze beheersing van outputs en over de vraag op welke terreinen deze beheersing van outputs betrekking heeft. Zie verder: paragraaf 4.2.1.

Nu zowel de KRM als de KRW en de Vogel- en Habitatrichtlijn een uitzonderingsgrond kennen die refereert aan maatregelen die worden genomen in het kader van een hoger dan wel dwingend openbaar belang (zie art. 13 lid 1 onder c), verdient het in de ogen van de Commissie aanbeveling duidelijkheid te verkrijgen over de exacte betekenis van deze uitzonderingsgrond en over de vraag of in de KRM aan dezelfde hogere of dwingende openbare belangen wordt gedacht als onder andere milieuriichtlijnen. Dit is overigens niet alleen relevant bij maatregelen die worden genomen in het kader van de bescherming tegen hoogwater, maar bijvoorbeeld ook in het kader van (duurzame) energievoorziening (windmolenparken in zee), de opslag van CO₂ en de bouw en/of uitbreiding van bedrijventerreinen in zee (Tweede Maasvlakte). Zie verder: paragraaf 4.2.4.

(4) Implementatie van de KRM

De Commissie ziet geen dwingende Europeesrechtelijke verplichting om de doelstellingen van de KRM in het nationale recht te implementeren. Het verdient echter in de ogen van de Commissie desondanks aanbeveling ook de doelstellingen ten aanzien van het mariene milieu aan de doelstellingen van de Waterwet toe te voegen, nu dit aansluit bij de systematiek die in de Waterwet is gekozen.

De Waterwet is naar het oordeel van de Commissie het meest geschikte juridische kader voor de implementatie van de KRM. Hierbij kan worden aangesloten bij de wijze waarop de KRW in de Waterwet zal worden geïmplementeerd. 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 Commissie adviseert de implementatie van de goede milieutoestand uit de KRM vooralsnog op dezelfde wijze om te zetten in het nationale recht als de goede toestand uit de KRW, namelijk door de normen op te nemen in hoofdstuk 2 van de Waterwet en deze verder vorm te geven op grond van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer. Daarbij adviseert de Commissie uitdrukkelijk te bepalen dat het hier gaat om een inspanningsverplichting en om de normen voor de goede milieutoestand uit de KRM als richtwaarden vorm te geven.

Ten aanzien van de monitoringverplichtingen uit de KRM adviseert de Commissie deze te implementeren op dezelfde wijze als de monitoringverplichtingen uit de KRW. Dit sluit aan bij artikel 10 van de KRM en betekent dat de monitoringverplichtingen worden omgezet in de Wet milieubeheer (artikel 5.3) en nader worden uitgewerkt in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water.

Zie voor een toelichting op het advies van de Commissie over implementatie van de KRM verder hoofdstuk 5.

BIJLAGE 1 ADVIESAANVRAAG



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Water

Commissie van Advies inzake de
Waterstaatswetgeving
t.a.v. de voorzitter prof. mr. A. van Hall
Postbus 90653
2509 LR 's-GRAVENHAGE

Contactpersoon	Doorkiesnummer
Mr.dr.s E.M. de Wit	8973
Datum	Bijlage(n)
23 juni 2006	1
Ons kenmerk	Uw kenmerk
DGW2006/GF776	-
Onderwerp	
Adviesaanvraag Europese Mariene Strategie (EMS)	

Geachte heer Van Hall,

Hierbij stuur ik uw Commissie het concept voorstel van de Europese Commissie voor een Kaderrichtlijn voor de bescherming van het mariene milieu welke zij eind vorig jaar heeft uitgebracht.

Zoals met u afgesproken en vastgelegd in het jaarplan van de Commissie, verzoek ik u advies uit te brengen over de voorgestelde nieuwe regelgeving van de Europese Commissie. Ik heb hierbij de volgende vragen:

1. Verhouding Europees recht – internationaal recht
 - a. Hoe verhoudt de voorgestelde richtlijn zich tot de door Nederland en de Europese Gemeenschap aangegane verdragsverplichtingen in regionale en mondiale mariene milieu beschermende verdragen? Op mondiaal niveau is met name relevant het VN Zeerechtverdrag van 1982. Op regionaal niveau is met name relevant het OSPAR Verdrag voor de Noordoost Atlantische Oceaan.
 - b. Hoe verhoudt de voorgestelde richtlijn zich tot andere beleidsterreinen waar de Gemeenschap – net zoals bij het mariene milieu - ook niet exclusief bevoegd is (zoals IMO, BONN, ASCOBANS, Lisbon Agreement)?
2. Verhouding KRM tot andere Europese richtlijnen
 - a. Hoe verhoudt de Kaderrichtlijn mariene strategie (KRM) zich tot de Kaderrichtlijn Water (KRW), de Hoogwaterrichtlijn, de Aanbeveling voor kustzone management en de Vogel en Habitat richtlijn?

Directoraat-Generaal Water
Postadres Postbus 20906, 2500 EX Den Haag
Bezoekadres Koningskade 4, Den Haag

Telefoon 070 351 8988
Fax 9078
E-mail j.p.vdalen@dgw.minvenw.nl
Internet www.dgw.minvenw.nl

Bereikbaar met tramlijn 9 van station Den Haag Centraal en station Den Haag HS



- b. Hoe verhoudt de KRM zich tot andere voor het mariene milieu relevante EU richtlijnen, met name die op het terrein van het visserij- en landbouwbeleid (waar de Gemeenschap exclusief bevoegd is) en het terrein van stoffen- en productenbeleid alsmede het transport beleid?
3. Inhoud van de KRM
- a. Hoe beoordeelt de Commissie de inhoud en de opbouw van de voorgestelde richtlijn? Bijv. wat wordt precies bedoeld met "een goede milieutoestand" van het mariene milieu en wat is de juridische status van een goede milieutoestand en milieustreefdoelen?
 - b. Wat is het oordeel van de Commissie over de in artikel 11 en 15 neergelegde "goedkeuringsbevoegdheden" van de Commissie?
4. Implementatie van de KRM
- a. Hoe zou de richtlijn bij voorkeur in de Nederlandse waterstaatswetgeving (m.n. de Waterwet) geïmplementeerd kunnen worden?
 - b. Welke andere wetten van buiten het terrein van de waterstaat zijn nodig voor implementatie van de richtlijn?

Met het oog op de Europese onderhandelingen over de KRM welke van start zullen gaan onder het Fins voorzitterschap 2^e helft 2006, verzoek ik u om uw advies ten aanzien van vragen 1 en 3 in oktober 2006 uit te brengen, vragen 2 en 4 kunnen later worden uitgebracht doch uiterlijk in februari 2007.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT,
namens deze,
DE DIRECTEUR-GENERAAL WATER,

drs M.E.P. Dierikx

BIJLAGE 2 SAMENSTELLING COMMISSIE

Samenstelling Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving:

Prof. mr. A. (Alfred) van Hall (voorzitter)

Mr. dr. J.T. (Koos) van den Berg

Prof. mr. P.J.J. (Peter) van Buuren

Prof. dr. P.P.J. (Peter) Driessen

Prof. dr. E. (Ellen) Hey

Prof. mr. drs. (Bruno) B.P.M. van Ravels

Mr. dr. H.F.M.W. (Marleen) van Rijswick

Mr. dr. P. (Pieter) Jong (secretaris)

J. (Joyce) Wittentrop-Pardoën (commissieassistent)